7. 3. 36

Digitized by Google

Observations

SUR

LE POUVOIR ROYAL,

OU

EXAMEN

DE QUELQUES QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE LA COURONNE DANS LES PAYS-BAS;

PAR J. LEBEAU,

AVOCAT A LA COUR DE LIÉGE.

LIEGE,

G. LEBEAU-OUWERX, ÉDITEUR,

PLACE DU SPECTACLE.

M DCCC XXX.

6e Livraison

DES OEUVRES DE MADAME DE STAEL.

Digitized by Google

Digitized by Google

7.3.36

Digitized by Google

II

OBSERVATIONS

SUR

LE POUVOIR ROYAL.

Digitized by Google

LIÉGE. — IMP. DE C. LEBEAU-OUWERX.

Digitized by Google

7.3.36 III

Observations

SUR

LE POUVOIR ROYAL,

OU

EXAMEN

DE QUELQUES QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE LA COURONNE DANS LES PAYS-BAS;

PAR J. LEBEAU,
AVOCAT A LA COUR DE LIÉGE.

LIÉGE,
C. LEBEAU-OUWERX, ÉDITEUR,
PLACE DU SPECTACLE.

M DCCC XXX.

Digitized by Google

« Le poids énorme de la *Prérogative*, s'il est aban-
» donné à lui-même, comme il l'est dans les
» gouvernemens arbitraires, répand le dés-
» ordre et la destruction dans tous les mouve-
» mens inférieurs : mais s'il est, comme parmi
» nous, balancé et réglé par un contre-poids
» convenable, appliqué à propos et avec juge-
» ment, sa marche est égale et certaine ; il
» donne la vie à toute la machine, et rend cha-
» cune de ses parties capable de répondre au
» but de sa construction. »

Blakstone, T. I, chap. 7.

Ce que l'on écrit, ce que l'on ose aujourd'hui en France et dans les Pays-Bas, au nom de la royauté, fait courir à cette institution le seul péril qu'elle ait à redouter. Un écrivain spirituel vient de dire : « Une » loi de salut semble offerte de nos jours » à toutes les vieilles choses, c'est de sym- » pathiser avec les choses nouvelles. Je

» cautionnerais la perpétuité de toutes les
» institutions humaines, pourvu qu'elles
» daignassent s'élever à une vertu bien
» simple : *L'intelligence des temps.* »

L'intelligence des temps, voilà, il faut bien le dire, ce qui a manqué jusqu'ici aux conseillers du roi des Pays-Bas, ce qui manque aux ministres actuels du roi de France.

La royauté obtient certainement dans les deux pays une sincère et imposante adhésion. A part quelques esprits stationnaires ou absolus, tout le monde comprend, là comme ici, que la monarchie et la liberté n'ont entre elles aucune incompatibilité réelle et sérieuse. Il y a alliance possible dans les choses. Les amis de la liberté ne demandent pas mieux que de voir l'accord passer dans les hommes.

Toutefois, expliquons-nous bien. La royauté qui obtient l'assentiment de la par-

V/7

tie la plus éclairée de l'Europe, n'est pas celle de Louis XIV ou de Ferdinand VII; elle n'est pas davantage celle de Frédéric-Guillaume. On se résigne à supporter l'une comme un fait de force majeure; ce n'est qu'avec la royauté constitutionnelle qu'apparaît le droit; elle est la seule qu'accepte l'homme éclairé, libre de son choix.

Cette adhésion n'est pas due à un simple rapprochement de mots. La dénomination de *monarchie constitutionnelle* n'a fait fortune que par le sens très-précis qu'on y rattache. Supposez qu'elle n'emporte pas avec elle l'idée d'une transformation complète, qu'elle n'établisse pas entre la vieille et la nouvelle monarchie une trace profonde de démarcation, rien ne serait accompli, le pacte d'alliance ne serait pas même ébauché.

La stabilité des trônes est à ce prix.

S'allier à la liberté, suivre ses progrès, adopter ses résultats, peut-être modérer par-

fois son essor, sans jamais contester ses droits, telle est la destinée qui promet aux couronnes longue et paisible vie. Hors de ceci, il peut y avoir pour elles domination matérielle plus ou moins paisible; mais l'assentiment des esprits, mais l'opinion, qui tôt ou tard se résout en faits et change le monde, lui manquera chaque jour. Viendront ensuite soucis amers, lutte perpétuelle, défaite plus ou moins éloignée mais inévitable. Si la forme républicaine prévaut en Europe, ce sera la faute de la royauté, c'est elle qui l'aura voulu; c'est le désespoir de s'entendre avec elle qui nous poussera à la république nous ou nos enfans.

Il faut bien se convaincre que la royauté constitutionnelle est une institution toute nouvelle pour le continent, qu'elle n'a nulle analogie avec l'ancien pouvoir royal, despotique, paternel, tempéré, divin ou constituant; qu'elle n'existe légitimement qu'en

Digitized by Google

vertu d'un pacte fondamental, n'a d'attributions que ce qu'elle en a reçu, et que hors des limites légales, elle n'est plus qu'un fait, qu'une usurpation plus ou moins périlleuse, selon le degré de réaction que ses empiètemens soulèvent dans le pays.

La royauté nouvelle ne diffère, au fond, de la présidence d'une république, que par l'hérédité et l'inviolabilité. Là le chef du pouvoir exécutif est accusable comme le dernier de ses agens; ici la magistrature suprême est irresponsable, mais à une seule condition, c'est que des ministres assument toute la responsabilité de ses actes. Grâce à cette combinaison, la liberté est garantie, et il y a, dans l'opinion commune en Europe, cet avantage de plus, que l'ordre public est préservé des dangers qu'entraînent les mouvemens et le conflit des ambitions excitées par le renouvellement du pouvoir exécutif.

Mais cet avantage, il ne faut pas que le

trône le mette à trop haut prix, car on jetterait alors involontairement les yeux au-delà de l'Atlantique; on se demanderait si, à tout prendre, des dangers éventuels ne sont pas préférables à la honte et aux malheurs certains de la servitude; on se demanderait si l'imagination ne grossit pas un péril qui n'a, jusqu'à ce jour, entravé ni la marche ni les progrès de la liberté à Washington. La république cesserait peut-être alors d'être une affaire de théorie, pour dégénérer en pure question d'opportunité.

Tel serait inévitablement le mouvement des esprits; car nous sommes arrivés à une époque où la liberté est le but sérieux de tous, où le reste n'est plus qu'une question de moyens. Malheur à tout ce qui voudra lutter contre cette impulsion, de jour en jour plus générale et plus pressante. Quiconque essaiera de vivre avec la civilisation nouvelle sera volontiers accueilli par elle;

quiconque tentera d'arrêter le torrent, sera entraîné et peut-être submergé dans son cours.

Il est évident que jusqu'ici la royauté anglaise est la seule qui accepte franchement la part que la liberté peut faire à cette institution. Depuis la révolution qui fit perdre le trône au dernier des Stuarts, la couronne et ses organes ont pour jamais renoncé, en Angleterre, à parler de pouvoir constituant, de droit divin, de monarchie tempérée, de gouvernement paternel et de coups d'état, toutes réminiscences du vieil absolutisme qui résiste à la transformation constitutionnelle. Là aucun écrivain ministériel ne s'aviserait de contester le droit de refuser les subsides ; là on ne crie pas à l'avilissement de la prérogative royale, parce que le parlement exerce une puissante influence sur les principes et sur la composition du cabinet. En Angleterre la prétention

de gouverner sans la majorité parlementaire n'échapperait à l'indignation que par son excès d'absurdité. L'intelligence des temps, qui manque ailleurs, voilà ce que possèdent à un haut degré les conseillers de la couronne britannique. Le triomphe récent de la question catholique, franchement posée par eux, résolue par leur influence, vient d'en fournir une nouvelle preuve.

Voilà comment la royauté se légitime, en se montrant progressive à l'égal de la civilisation même ; reconnaissant sans humeur, sans réaction d'un puéril amour-propre, les lois de son existence et de sa durée, adhérant au principe de la suprématie nationale, ne méconnaissant jamais la subordination nécessaire du pouvoir qui administre envers le pouvoir qui donne les subsides. Et cela même n'est que subir la loi imposée par la nature des choses, par le bon sens. En définitive, c'est la nation qui

est censée vôter l'impôt. Quand, après l'avoir suffisamment consultée, sa décision reste irrévocable, s'y soumettre c'est obéir au vœu du pays. Or le triomphe d'un pareil vœu est le but de tous les gouvernemens libres. Ils ne sont établis ou acceptés que pour le faire plus surement prévaloir.

C'est l'expérience surtout qui doit nous apprendre jusqu'à quel point la loi fondamentale a concilié les garanties de la liberté avec la prérogative royale, si les attributions de la couronne ne vont pas, sous certains rapports, au delà d'une sage limite, si, sous d'autres, elles ne restent point en deçà.

Une application franche et complète de la constitution peut seule résoudre le problème; mais pour faciliter cette application, il importe, avant tout, d'exposer et de rendre populaires des notions exactes sur le pouvoir confié au trône par les institutions qui régissent notre pays.

C'est pour concourir à ce but que le présent opuscule est écrit. J'essaie d'y démontrer ce qui est, sans aucune préoccupation de ce qui devrait être. Plus tard cette seconde question aura vraisemblablement son tour.

Digitized by Google

OBSERVATIONS

SUR

LE POUVOIR ROYAL.

PARAGRAPHE PREMIER.

DE L'INVIOLABILITÉ ROYALE ET DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

Dans la série des dispositions dont se compose le chapitre de la loi fondamentale, intitulé *Du Roi*, on ne trouve pas l'énonciation, en termes sacramentels, de ces deux principes : *Le roi est inviolable ; les ministres sont responsables.*

L'omission de ces maximes signifie-t-elle qu'il n'y a chez nous ni inviolabilité royale ni responsabilité ministérielle ? Ne sont-ce pas là de ces conditions fondamentales, supposées de droit dans une monarchie constitutionnelle représentative ?

Demandons-nous d'abord ce qu'est l'inviolabilité royale.

Consiste-t-elle seulement dans le privilége attribué au roi de ne répondre judiciairement d'aucun acte de son pouvoir? Je ne le pense pas. Il faut, à mon avis, regarder comme un principe inhérent à la stabilité du trône l'interdiction de toute censure envers la personne du prince. Si l'axiome anglais : *Le roi ne peut faire mal* (*the king can do no wrong*), ne passe pas de lui-même dans les usages de la tribune et de la presse, la mesure législative qui prescrirait l'observation de ce principe ne saurait être critiquée.

Nous venons de voir que, de l'aveu de ceux qui nous ont devancés dans la monarchie constitutionnelle, de l'aveu des Anglais, chez qui le principe n'est que la reconnaissance d'une nécessité attestée par la pratique, il y a pour le roi inviolabilité absolue.

Si le principe de la non-inviolabilité royale est limité sous quelques rapports, voici quelques conséquences d'une pareille restriction.

Un arrêté royal établit un impôt : ce fait constitue 1° violation de la loi fondamentale ; 2° attentat au droit de propriété ; c'est une tentative de concussion, c'est-à-dire, au fond, une tentative de vol. De plus, c'est un parjure.

Voici maintenant ce qui va se passer.

Le fisc, dont les agens sont, par leur amovibilité, dans la dépendance du prince, poursuit le contribuable. Si celui-ci résiste, les tribunaux sont appelés à vider la lutte. S'ils obéissent à leur serment, le roi succombe ; il est constaté par arrêt que le prince est parjure et qu'il a tenté de spolier les citoyens.

Si le contribuable commence par payer et poursuit ensuite l'agent du fisc comme concussionnaire, celui-ci n'a, pour échapper à la peine, que la ressource d'exhiber l'ordre du prince ; et d'après le droit commun, c'est le prince qui doit être mis en jugement comme concussionnaire.

Si les juges, infidèles à leur serment, prêtent secours à l'arrêté illégal, le droit succombe momentanément, l'iniquité pré-

vaut; mais alors revient plus vive, plus énergique, la responsabilité parlementaire et extra-parlementaire.

Dans les États-Généraux, dans toutes les feuilles publiques, le roi est dénoncé à l'Europe comme concussionnaire et parjure.

Sévira-t-on contre la représentation nationale? le moyen, quand elle ne fait qu'accomplir un devoir. Sévira-t-on contre les écrivains? Le moyen, quand, en exposant la vérité même, ils ne font qu'user de leur droit.

On le peut toutefois.

On le peut, en luttant par la puissance matérielle contre la puissance légale des chambres.

On le peut, en enchaînant la presse légalement ou par coup d'état.

Mais alors on est arrivé au despotisme.

Ainsi d'un seul exemple découle nécessairement cette alternative : le prince est mis en jugement et le trône est avili; ou la liberté est perdue, et un changement de dynastie, un bouleversement quelconque devient la seule ressource de la nation.

Second exemple. La loi fondamentale dit : « Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut » être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance » du juge. »

Le roi, qui dispose de la force armée, fait arrêter illégalement un citoyen.

Le citoyen ainsi arrêté assigne l'agent qui a violé en lui la liberté individuelle, comme coupable d'arrestation arbitraire.

Devant les tribunaux, l'accusé exhibe l'ordre du prince. D'après le droit pénal, le premier doit être mis hors cause et le second traduit en justice criminelle *.

Voilà donc le roi, préalablement flétri par la tribune et la presse, condamné, si les juges sont consciencieux, à la dégradation civique.

Telle est la conséquence logique, inévitable de la responsabilité royale.

Si, le principe admis, les magistrats n'ont pas le courage de l'appliquer, c'en est fait de la liberté individuelle; s'ils l'appliquent, c'en est fait de la dignité du trône. Despotisme avec le roi, ou la liberté sans le roi.

* Art. 114 du Code Pénal.

Il faut donc, sous peine de livrer notre existence politique à l'inévitable alternative de l'asservissement ou à d'imminentes commotions, proclamer le roi inviolable.

Cependant si l'inviolabilité royale est admise, et qu'en même temps la responsabilité ministérielle soit proscrite, c'est le despotisme que la loi fondamentale a fondé.

Si, comme le prétend M. van Maanen, il est de principe chez nous que les agens d'un prince inviolable ne sont responsables qu'envers le prince, ce n'est pas sous la monarchie constitutionnelle, mais sous le pouvoir absolu que la nation belge est appelée à vivre.

Rappelons les hypothèses posées plus haut, et demandons :

Quelle garantie nous avons contre l'impunité de la concussion, si celui qui la décrète est inviolable, celui qui l'exécute irresponsable ?

Quelle garantie nous avons contre l'arrestation arbitraire, si celui qui l'ordonne est inviolable, celui qui l'accomplit irresponsable ?

Que deviennent, sous ce régime, le droit de propriété et la liberté individuelle?

Tout ce que le pouvoir voudra.

Il suffit que toute atteinte à la loi fondamentale revête la forme d'un arrêté du roi, pour en assurer la complète impunité.

Nous ne pouvons supposer que M. van Maanen, tout en réprouvant la responsabilité ministérielle, renie l'inviolabilité royale *. Or invoquer celle-ci et répudier celle-là, c'est prêcher le despotisme pur. Il suffit, pour en être convaincu, d'examiner la théorie dans ses rapports avec la liberté de la tribune et de la presse.

Si l'inviolabilité royale est reconnue, il n'en résulte pas seulement pour le prince, comme nous l'avons déjà dit, irresponsabilité judiciaire, mais en outre prohibition de toute censure parlementaire et extraparlementaire à son égard.

* Art. 1er du projet de loi de décembre 1828. « Quiconque, soit par des *discours*, etc., aura attaqué ou outragé la dignité royale, le pouvoir constitutionnel du roi, les droits du roi à la couronne, l'ordre de successibilité au au trône, l'*inviolabilité de la personne du roi*, etc. »

Si en même temps l'irresponsabilité ministérielle est proclamée, il n'en résulte pas seulement, pour les ministres, irresponsabilité judiciaire, mais, pour eux comme pour le roi, irresponsabilité parlementaire et extra-parlementaire.

Qui admet le principe, ne peut rejeter les conséquences. Or le principe qu'on invoque pour l'irresponsabilité ministérielle, c'est que les ministres ne sont ni auteurs ni complices spontanés et volontaires d'aucun acte du pouvoir royal; qu'ils ne sont que les instrumens passifs du roi, privés de tout droit de résistance à sa volonté. Il y a donc entre eux et leur maître le même rapport qu'entre le soldat et l'officier; si dès lors il est absurde de les poursuivre judiciairement, parce qu'ils ne sont point complices intelligens et libres, mais instrumens aveugles et forcés du roi, il n'est pas moins absurde de leur faire subir tout autre genre de responsabilité. La responsabilité n'est pas un fait divisible par la pensée; elle ne peut s'attacher qu'à l'action volontaire; dès qu'il n'y a plus volonté, il n'y a

plus moralité; dès qu'il n'y a plus moralité il n'y a plus responsabilité.

Maintenant supposez que le pouvoir exécutif viole la loi fondamentale. Bientôt les chambres vont s'assembler; que diront-elles?

Pas un mot contre le roi; ils est inviolable.

Pas un mot contre les ministres; il sont irresponsables. Les États-Généraux seront réduits à la faculté de disserter sur la violation du pacte fondamental, à condition qu'ils ne l'imputeront à personne et qu'ils n'en demanderont à personne la réparation.

L'imputer au roi, c'est attenter directement à son inviolabilité; lui en demander la réparation, c'est attenter indirectement à cette même inviolabilité; car parler de réparation, c'est dire qu'il y a faute, et dire qu'il y a faute, alors que le ministère est irresponsable, c'est implicitement accuser le prince, c'est offenser la dignité royale.

Or comme on se lasse bientôt de parler sans but et sans arriver à conclure, on ne parlera plus; voilà les chambres condam-

nées au rôle des muets du corps législatif de l'empire.

Mais, dira-t-on, ces principes sont professés par le gouvernement, et cependant on parle aux États-Généraux.

Qu'est-ce que cela prouve?

Rien, si ce n'est que les chambres repoussent la doctrine ministérielle, et ne consentent pas à se suicider par respect pour l'opinion de M. van Maanen; rien si ce n'est qu'on est obligé de reculer devant l'absurdité du système. Qu'on ait un jour les moyens et le courage d'en faire prévaloir les conséquences, et je réponds que la liberté parlementaire est anéantie. La liberté parlementaire, c'est là, il est vrai, ce que le despotisme n'attaque pas d'abord : on sait qu'une fois les mœurs constitutionnelles en train de se former, il est dangereux de toucher à l'indépendance de la tribune.

Du reste, en principe du moins, l'asservissement de la tribune eût été inscrit dans nos lois, si la chambre élective n'eût fait justice du projet de 1828. Il n'y a qu'à lire l'art. 2 : « Ceux qui, par un des moyens

» précités, c'est-à-dire par des *discours*,
» ou par des cris séditieux, proférés, soit
» par des *propos tenus à dessein*, *dans des*
» *lieux ou réunions publics*, auront excité
» à la haine du roi ou *au mépris des ordres*
» *et des dispositions émanant directement de*
» *lui*, etc. »

Comme il n'y a pas une seule disposition constitutionnelle ou législative qui déclare les membres des États-Généraux irresponsables de leurs discours, je demande si qualifier, dans la chambre élective, dont les séances sont publiques, un arrêté d'inconstitutionnel, ce qui signifie qu'il est sans force légale, qu'on peut y résister; critiquer même un projet de loi, un projet de budjet, toutes dispositions qui, dans le système de l'irresponsabilité ministérielle, émanent directement du roi, ce n'est pas exciter au mépris de ces dispositions et tomber sous l'application de l'article cité ?

Encore une fois je sais bien qu'on n'oserait pousser jusque là l'application du principe; je sais bien aussi qu'avec une majorité

non ministérielle, la disposition de la loi fondamentale qui exige l'autorisation de la chambre pour poursuivre un de ses membres, viendrait paralyser le danger. Mais qu'on le remarque bien, ce n'est qu'en déclarant qu'à cet égard la loi, quoiqu'applicable, ne sera jamais appliquée, qu'on peut la justifier. Étrange justification!

Plus hardi avec la presse, deux fois déjà on a voulu l'étouffer à l'aide du principe dont on n'oserait essayer de faire subir les conséquences à la représentation nationale. Tel est l'ordre naturel des choses : tant qu'une doctrine politique règne chez les hommes du pouvoir, elle tend à pénétrer dans la législation.

On vient de voir l'article du projet de 1828 qui punissait l'excitation au mépris des ordres et des dispositions émanant du roi; on a vu plus haut le même projet punissant d'un emprisonnement qui pouvait aller à cinq années, les attaques contre l'*inviolabilité* de la personne du roi.

Voyons en outre l'article 2 du projet du 11 décembre 1829 :

« Tous ceux qui, de quelque manière
» ou par quelque moyen que ce soit, au-
» ront attaqué la dignité, le pouvoir (dans
» le projet de 1828, il y avait pouvoir *con-*
» *stitutionnel*) ou les droits du roi et de la
» famille royale, ou se seront rendus cou-
» pables, de l'une ou de l'autre manière,
» de manifestation de sentimens hostiles
» envers le roi, *de mépris des ordonnances*
» *et arrêtés émanés immédiatement de lui*,
» d'insulte ou d'outrage envers la personne
» du roi ou de quelque membre que ce
» soit de la famille royale, seront punis d'un
» emprisonnement de deux à cinq ans. »

D'après les principes combinés du projet de 1828 et du projet de 1829, toute attaque à l'inviolabilité ou à la dignité royale étant punie, et l'irresponsabilité ministérielle forçant d'attribuer au roi tous les actes de son pouvoir, il n'y en a pas un seul qui ne rentre dans la définition des articles cités.

Un arrêté inconstitutionnel paraît, tel, par exemple, que celui qui crée une taxe foncière à charge des adjudicataires de passages d'eau. Impossible d'en parler, si ce n'est pour en faire le panégyrique.

Dirai-je qu'il viole la loi fondamentale?

J'insinue 1° que le roi, seul auteur de la mesure, a faussé son serment; 2° que l'arrêté n'est pas obligatoire; 3° qu'on est fondé à y résister; 4° qu'on fera bien de ne pas s'y soumettre.

Je suis coupable : 1° d'attaque à l'*inviolabilité* et très-certainement à la *dignité* du roi; 2° d'excitation à la haine du roi, de manifestation de sentimens hostiles envers sa personne; 3° d'attaque à son pouvoir; 4° de provocation au mépris des ordres, dispositions, ordonnances, arrêtés, émanés de lui; 5° d'insulte et d'outrage envers sa personne.

Me voilà condamnable de cinq à six chefs au moins; et cependant qu'ai-je fait, sinon exercé un droit garanti par la constitution, rempli le devoir d'un bon citoyen?

Supposez l'usage le plus circonspect du droit d'écrire : la critique d'un arrêté, légal dans la forme, mais nuisible au fond, la simple divulgation de certains actes, par exemple des fameux arrêtés-Libry, la censure d'un projet de loi quelconque, il est

impossible que vous échappiez aux conséquences du fatal principe dès qu'il a pénétré dans la législation.

Du moment où l'inviolabilité royale et l'irresponsabilité ministérielle s'introduisent dans les lois de répression, c'en est fait de la presse. On s'étonne de ce que les projets de loi de M. van Maanen visent au renversement de cette garantie; il faudrait bien s'étonner davantage s'ils n'y tendaient point; c'est la conséquence naturelle, nécessaire de sa doctrine; si vous lui passez l'une, vous ne sauriez lui dénier l'autre. Il est donc évident qu'admettre l'irresponsabilité ministérielle et vouloir la liberté de la presse politique, c'est essayer l'impossible, c'est tenter de concilier deux élémens qui se repoussent.

Ce n'est pas tout. Le système n'a pas seulement pour effet d'exposer la liberté parlementaire, d'étouffer le droit d'écrire sur les affaires du pays; il ne va pas à moins qu'à attaquer l'indépendance constitutionnelle des États-Provinciaux, celle du pouvoir judiciaire, celle du barreau.

Rappelons encore, pour qu'on ne nous accuse pas de multiplier les hypothèses, l'arrêté relatif aux adjudicataires de passages d'eau.

Les États-Provinciaux, aux termes des articles 55, 145 et 147 de la loi fondamentale, sont chargés, 1° de l'exécution des lois relatives à l'encouragement de l'agriculture et du commerce, ainsi que de toutes autres lois et des ordonnances légales que le roi leur adresse; 2° de veiller à ce qu'il ne soit mis à la libre importation, exportation et transit des denrées et marchandises d'autres restrictions que celles qui pourraient être établies par les lois.

S'appuyant de ces dispositions, ils refusent d'abord d'opérer la répartition de la taxe pour la province; ils font ensuite une adresse au roi pour le rapport de l'arrêté comme inconstitutionnel *.

La discussion s'engage, l'illégalité de la

* Cette seconde supposition a été près de se réaliser à la dernière session des États de Liége. Un membre a présenté le projet d'adresse; mais, de commun accord, la discussion en a été ajournée.

mesure est démontrée ; des membres publient leurs discours ; rien ne les y force, mais rien non plus ne les en empêche *.

Voilà plusieurs délits. D'abord, *mépris* formel des ordonnances et arrêtés émanés du roi, par le refus de concourir à la répartition ; *mépris* formel encore par la qualification d'illégalité, qui présente le roi comme ayant violé le pacte fondamental et provoqué à la concussion. L'attaque à la *dignité* royale est en outre évidente.

Autre exemple :

Tout le monde se rappelle la circulaire adressée, l'an dernier, aux États-Provinciaux par M. van Gobbelscroy, ainsi que la protestation très-fondée, selon moi, par laquelle les États de plusieurs provinces y ont répondu.

Supposez qu'à l'instar de M. van Maanen, qui nous a montré ainsi où le principe conduirait, la circulaire ait paru sous forme de message royal.

Qu'eussent fait les États ?

* Cette dernière circonstance n'est pas même nécessaire, le projet de 1829 n'exigeant point de publicité.

Leur devoir était de ne songer qu'à leur serment et de protester.

Mais protester contre les dispositions émanées directement du roi, n'est-ce pas vouer ces dispositions au mépris de chacun, n'est-ce pas attaquer la dignité de celui dont ces dispositions émanent?

Encore délit de deux chefs.

Maintenant si le procureur du roi veut poursuivre, qui peut l'en empêcher? Ce ne sera pas la loi : le texte formel est pour lui. Ce ne sera pas l'assemblée, dont, à la différence de ce qui a lieu pour les États-Généraux, l'autorisation n'est pas nécessaire. Que sera-ce donc? le bon sens dira-t-on? mais alors cela prouve que le bon sens ne veut pas des conséquences les plus directes, les plus logiquement déduites du principe. Par quelle transaction subtile fera-t-on grâce à celui-ci, alors que celles-là sont insoutenables?

Reprenons l'exemple, et passons au barreau et à la magistrature.

L'écrivain qui a provoqué les fermiers des passages d'eau à la résistance légale, est

en prison, mais la provocation a porté ses fruits : le contribuable résiste, les tribunaux sont saisis de la contestation. Je suppose que tout le monde fait son devoir: l'avocat s'élève contre l'illégalité de l'ordonnance et la qualifie avec la vivacité qu'excite tout abus de pouvoir dans l'ame d'un bon citoyen. Il gagne sa cause. Mais voici maintenant le ministère public qui va poursuivre le défenseur comme prévenu d'avoir manifesté du mépris pour les ordonnances émanées du roi, et d'avoir attaqué la dignité du prince.

Ce n'est pas tout encore. Si l'on poursuit l'avocat, pourquoi épargner le tribunal? En décidant publiquement que l'arrêté du roi viole la constitution, que c'est la concussion qu'on tente et non l'impôt légal qu'on réclame, ne livre-t-il pas cet arrêté au mépris, ne porte-t-il pas une cruelle atteinte à la dignité de son auteur?

Direz-vous encore qu'on ne poursuivra pas? Quant au tribunal, il se peut. Bien qu'il tombe évidemment sous les dispositions de la loi pénale, le ministère public, si on ne lui force la main, n'osera pas

de lui-même être aussi conséquent que le système. Mais quant à l'avocat, je ne voudrais pas en répondre; les antécédens n'inspirent point à cet égard une extrême sécurité. Qu'on se rappelle les sept avocats de Bruxelles suspendus de leurs fonctions et poursuivis pour avoir publié un mémoire en faveur de M. *van der Straeten*, traduit devant la cour d'assises du Brabant Méridional, comme accusé d'avoir tenté d'alarmer et de troubler les citoyens du royaume par divers passages de son livre intitulé de l'*État actuel du royaume des Pays-Bas*.

Je n'ai point épuisé, il s'en faut, les conséquences du système de l'irresponsabilité ministérielle; mais il faut se borner.

Combinée avec la responsabilité royale, elle renverse l'ordre des idées sur lesquelles repose la théorie de la monarchie constitutionnelle. Les ministres sont inviolables; le roi seul est exposé à tous les coups. Loin d'être les boucliers du prince, c'est le prince qui sert de bouclier aux ministres.

Combinée avec l'inviolabilité royale, l'irresponsabilité ministérielle ne peut exister

sans produire ces deux résultats : 1° elle proclame en principe l'impunité de la concussion, de l'arrestation arbitraire, de toutes les violations possibles de la propriété et de la liberté individuelle; 2° elle met en péril la liberté parlementaire, elle annule la prérogative des États-Provinciaux et l'indépendance judiciaire, elle tue de fait l'indépendance du barreau et la presse politique. Sous ce dernier rapport, elle est subversive de toute garantie. Je tiens assez peu au droit d'accusation judiciaire contre les ministres; mais sans leur responsabilité devant les chambres et la nation pour les actes du pouvoir royal, il est évident que nous avons le despotisme momentanément déguisé sous quelques formes. Est-ce pour nous donner le despotisme que l'on a fait une constitution? Est-ce ainsi qu'on aurait répondu à ces nobles paroles : *J'ai accepté la souveraineté sous la condition expresse qu'une loi fondamentale garantît suffisamment la liberté des personnes, la sûreté des propriétés, en un mot tous les droits civils qui caractérisent un peuple réellement libre?*

Disons-le donc, si les rédacteurs de la constitution n'ont pas écrit en termes exprès, n'ont pas proclamé, comme axiomes constitutionnels, l'inviolabilité royale et la responsabilité ministérielle, cette omission ne prouve rien, parce qu'en fait de monarchie représentative, ces conditions sont fondamentales et naturellement supposées.

M. van Maanen a dit, et ses partisans ont répété en d'autres termes : « Qu'est-ce qu'un » *gouvernement constitutionnel?*

» L'idée de *gouvernement constitutionnel*, » lorsqu'il s'agit d'en faire l'application, est- » elle générale et vague, ou bien est-elle » relative?

» Où trouvera-t-on, dans le premier cas, » les règles obligatoires pour le prince et » le peuple, qui nous donnent des notions » précises, immuables, et *communes à tous* » *les peuples* pour caractériser le gouverne- » ment constitutionnel?

» Aucune loi n'a déterminé et fixé pa- » reilles règles; aussi telle loi ne peut exis- » ter, parce que l'idée d'un *gouvernement* » *constitutionnel* n'est pas indéterminée et

» vague, mais relative et basée sur les lois
» fondamentales, constitutions ou chartes
» de chaque nation en particulier, parce
» que ces lois fondamentales seules nous
» donnent la mesure pour déterminer ce
» qui est constitutionnel ou inconstitution-
» nel pour tel ou tel peuple, parce que
» toute constitution est basée sur des prin-
» cipes *très-différens et inconciliables avec*
» *ceux sur lesquels reposent les constitutions*
» *d'autres nations*, etc. * ».

Il ne faut céder ni à un esprit d'imitation servile, ni à un puéril attrait d'uniformité. Je conçois des variétés dans les formes des institutions, dans les moyens d'action des différens pouvoirs qui constituent la monarchie constitutionnelle représentative.

Mais ces variétés, que l'on exagère souvent par ignorance, souvent à dessein, ne doivent modifier que les ressorts de l'action politique; elles ne peuvent rien sur le fond des choses, parce que le fond des choses est partout le même.

Dire qu'à Londres on ne peut condamner

* Séance des États-Généraux du 2 décembre 1828.

un citoyen sans preuves, et qu'on le peut à Paris.

Dire que la censure est une bonne institution en Suisse, et qu'elle est mauvaise en Belgique.

Dire que l'oppression religieuse est chose excellente en Irlande, mais très-funeste en Espagne; qu'il est aussi triste de l'avoir vue cesser dans l'une qu'il est pénible de la voir persister dans l'autre.

Dire que l'arrestation arbitraire est justifiable en Prusse et criminelle en Suède. Ajouter que ces distinctions résultent de ce que l'Angleterre est une île, la France une dépendance du continent, la Suisse un pays de montagnes, et la Belgique un pays de plaines, ce serait s'exposer à la risée publique.

Que penser de ceux qui contestent non la forme mais le fond même des garanties, à l'aide de distinctions tout aussi motivées?

Je comprends jusqu'à certain point la coexistence de diverses monarchies limitées :

Avec des variétés dans le système électoral;

Avec le jury ou sans le jury;

Avec des juges nommés directement ou choisis dans une liste de candidats;

Avec une chambre haute héréditaire, ou avec une chambre haute simplement inamovible;

Avec le droit attribué à la couronne de dissoudre la chambre élective, et sans cette faculté;

Avec ou sans conseil d'état;

Avec la publicité ou l'huis-clos des séances de la chambre haute;

Avec ou sans l'initiative des chambres;

Avec ou sans l'initiative du roi.

Mais sans l'inviolabilité royale, la responsabilité ministérielle, l'élection *libre* des représentans, le vote *libre* des lois et des subsides, l'indépendance des tribunaux, la liberté de la presse, il n'y a pas de monarchie limitée. Ces conditions sont fondamentales à Londres comme à Paris, comme à Bruxelles, comme à Stockholm, en terre ferme comme dans une île, en pays de plaines comme en pays de montagnes.

C'est là le fondement sur lequel il faut

Digitized by Google

nécessairement bâtir, libre à vous d'approprier aux exigences du sol et des localités les formes et les détails de l'édifice.

Ainsi ont fait jusqu'à nos jours *tous ceux* qui ont voulu sérieusement ou feint de vouloir la monarchie représentative, depuis le gendre de Jacques II jusqu'à Napoléon.

Il est inutile sans doute de s'attacher à démontrer que depuis la révolution de 1688, l'inviolabilité royale et la responsabilité ministérielle sont deux principes incontestables du droit public anglais.

La constitution française de 1791 les proclamait également.

Chapit. 2, sect. 1re, art. 2. « La personne » du roi est inviolable et sacrée. »

Section 4, art. 4. « Aucun ordre du roi » ne peut être exécuté, s'il n'est signé par » lui et contre-signé par le ministre ou » l'ordonnateur du département. »

Art. 5. « En aucun cas l'ordre du roi, » verbal ou par écrit, ne peut soustraire un » ministre à la responsabilité. »

Si ces principes avaient eu le temps de devenir aussi familiers en France, qu'ils le

Digitized by Google

sont en Angleterre depuis près d'un siècle et demi, l'infortuné Louis XVI, au lieu de subir le sort de Charles Ier, n'aurait peut-être pas même éprouvé celui de Jacques II.

On connaît les dispositions de la charte de Louis XVIII.

Art. 13. « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. »

Si nous jetons un coup-d'œil sur les diverses constitutions monarchiques représentatives de l'Europe, nous trouvons partout des dispositions semblables.

La constitution de Suède de 1809 est plus expresse encore que la charte française. Après avoir déclaré que la personne du roi est sacrée et sa conduite exempte de responsabilité, elle établit que toutes les affaires du gouvernement sont traitées dans un conseil d'état dont les ministres font partie, et qui a voix délibérative; que le roi ne décide seul que les affaires diplomatiques et militaires, et qu'en fait de guerre ou de paix le conseil n'a que voix consultative. Elle ajoute que les membres du conseil d'état sont respon-

sables de leurs avis, qui doivent être insérés dans des registres. S'il arrive que l'avis du roi soit contraire à la constitution ou aux lois générales, ils sont tenus de s'y opposer par des remontrances formelles, faute de quoi ils seraient censés avoir fortifié l'opinion du prince.

Un comité nommé par la diète a le droit de se faire représenter ces registres, et s'il trouve que quelque ministre, conseiller, chancelier ou secrétaire d'état, ait contrevenu ou manqué de s'opposer hardiment à quelque infraction de la constitution, il le dénonce au tribunal des états.

Le conseil d'état est responsable de l'application des subsides à la destination ordonnée par la diète.

Dans les affaires que le roi décide seul, tous les ordres émanés de lui ne sont valables qu'avec le contre-seing de celui qui doit les exécuter *. S'il les trouve contraires à la constitution, il est tenu de protester

* Dans la constitution du même royaume accordée en 1772 par Gustave III, on trouve déjà l'obligation du contre-seing énoncée dans les termes les plus formels.

Digitized by Google

dans le conseil d'état; et si le roi persiste, il doit donner sa démission, sauf à reprendre sa place, si les états approuvent sa conduite.

La constitution de Norvége, de 1814, déclare que la personne du roi est sacrée et inviolable; qu'il ne peut être ni blâmé ni accusé, et que la responsabilité repose sur son conseil. Elle ajoute que tous les ordres émanés du roi lui-même, les affaires de commandement militaire exceptées, seront contre-signés par le ministre d'état de Norvége.

Les mêmes dispositions se retrouvent dans la constitution polonaise, acceptée par Stanislas.

Alexandre, qu'on n'accusera point d'un penchant trop vif pour la démocratie, n'a pas pensé qu'on pût méconnaître ces principes. Dans la constitution qu'il a donnée à la Pologne en 1815, on trouve, avec l'inviolabilité royale, la responsabilité ministérielle en termes exprès.

Les voici : « Tous les ordres et décrets du » roi seront contre-signés par un ministre, » chef de département, qui sera respon-

» sable pour tout ce que ces ordres et
» décrets pourraient renfermer de contraire
» à la constitution et aux lois. »

Ils sont, de ce chef, accusables devant une haute cour, dont les membres sont inamovibles.

La constitution impériale du Brésil renferme des dispositions analogues.

On les retrouve dans les constitutions de la Bavière. « Chaque ministre remplit les fonctions de secrétaire d'état pour son département et doit contre-signer les décrets royaux rendus pour ce département. »

« Les ministres sont responsables de l'exécution exacte des ordres royaux, et des atteintes qu'ils auraient pu porter à la constitution. » (Constit. de 1808.)

La même responsabilité est écrite dans la constitution donnée à la Bavière en 1818 par Maximilien Joseph; et ce qui prouve combien, aux yeux du sens commun, la responsabilité ministérielle est inhérente à tout ce qui prend forme de monarchie constitutionnelle, c'est sous la rubrique finale *de la garantie de la constitution* qu'elle se trouve exprimée.

Digitized by Google

Les mêmes principes sont textuellement consacrés dans la constitution du Wurtemberg, de 1819 : « Tous les ordres émanés » du roi, y est-il dit, qui ont rapport à » l'exercice de la puissance souveraine, » doivent être contre-signés par le ministre » du département qui est responsable de » leur contenu. » (Art. 51.)

La constitution de Bade, et celle de Hesse-Darmstadt, celle-ci aussi, sous la rubrique *de la garantie de la constitution*, reproduisent des dispositions semblables.

Les constitutions éphémères des deux péninsules les sanctionnaient formellement.

Il n'y a pas jusqu'à Napoléon lui-même, incapable de respecter aucune constitution, qui n'eût cru toutefois insulter au bon sens, n'eût regardé comme ruse par trop grossière, si, lorsqu'il s'est avisé de laisser construire pour lui-même, ou de faire promulguer par ses frères un simulacre de monarchie constitutionnelle, il en eût proscrit la responsabilité ministérielle. Voir les constitutions impériales, celles de Jerôme, de Murat, de Joseph, du grand-duc de Varsovie, etc.

Jusque dans l'antique constitution du pays de Liége, on retrouve la responsabilité ministérielle à côté de l'inviolabilité du prince.

L'évêque n'exerçait la puissance temporelle que par son conseil privé. C'était le conseil privé, qui, au nom du prince, donnait le mandement exécutoire aux actes de la puissance législative, exercée par les trois états, et aux ordonnances du pouvoir exécutif, attribué à l'évêque.

Le conseil privé remonte au-delà du 14e siècle.

Le président du conseil était le chancelier; il contre-signait, avec le secrétaire, et apposait le sceau sur les lois et ordonnances au nom du prince.

Or on voit, dans la 4e *paix des XXII*, que tout fonctionnaire était responsable, devant les XXII, des infractions portées aux priviléges du pays, et que le prince ne pouvait, en s'attribuant le fait, soustraire ses officiers à cette responsabilité. *Louvrex*, *tome* 2, *p.* 85, 151 *et passim.*

Les XXII étaient une espèce de haute

cour politique dont l'existence date de 1373.

De cette uniformité, de cet accord qu'on voit éclater, à diverses époques, entre tous les pays qui ont prétendu se régir sous la forme d'une monarchie constitutionnelle représentative, on peut conclure avec raison qu'il ne s'agit pas ici d'une forme extrinsèque, susceptible de se modifier selon les tems et les lieux, mais d'une garantie fondamentale, d'une de ces conditions qui tiennent à la nature même des choses.

Et dans les Pays-Bas, où les intentions du prince s'étaient manifestées d'une manière fort libérale, où des publicistes éclairés, un Hogendorp, un Meyer, ont concouru à la rédaction de la loi fondamentale, on pourrait induire de leur silence qu'ils ont proscrit ce qui, dans tous les tems, dans tous les lieux, à Londres comme à Paris, à Munich comme à Lisbonne, à Madrid comme à Varsovie, à Stuttgard comme à Naples, a été reconnu pour bases mêmes du gouvernement représentatif, par tous les hommes qui ont voulu ou feint de vouloir établir ce régime!

Digitized by Google

Si l'on prétendait argumenter de ce silence, ne serait-il pas plus naturel de dire que c'est en considérant l'énonciation de l'inviolabilité royale et de la responsabilité ministérielle comme un lieu commun, qu'on s'est cru dispensé de la reproduire en termes exprès. Et cette omission n'est-elle pas absolument de même nature que l'abandon de cette formule qui terminait les vieux contrats : « La présente convention sera exécu- » tée de bonne foi de part et d'autre ? »

Remarquez bien que l'argumentation par laquelle on nie la responsabilité ministérielle, s'applique de tout point à l'inviolabilité royale ; et cependant le ministère, nous l'avons vu, proclame celle-ci ; il veut que la discussion s'arrête devant elle sous peine de devenir coupable et légalement répressible. De quel droit cette distinction, si, en telle matière, c'est le texte et non l'esprit qui décide ? Et par quel privilége le ministère tire-t-il à volonté d'une omission de texte, d'un fait identique, la négation et l'affirmation ?

L'inviolabilité royale est de l'essence de

Google

la monarchie, dites vous. (*Gazette des Pays-Bas du* 13 *janvier* 1830.)

Mais la responsabilité ministérielle est de l'essence de la monarchie non absolue.

Avons-nous, oui ou non, une monarchie non absolue ?

Osez répondre négativement; osez proclamer le despotisme, et alors, mais alors seulement, votre théorie est absoute au tribunal de la logique.

Est-il vrai toutefois que nous n'ayons aucun argument de texte en faveur de la responsabilité ministérielle ?

Transporter la question sur ce terrain, c'est, je l'avoue, la rapetisser, c'est presque la dégrader.

Descendons y cependant puisque c'est là surtout que nos hommes d'état ont essayé de combattre.

L'article 177 de la loi fondamentale porte : « Les membres des États-Généraux, *les chefs des départemens d'administration générale*, les conseillers d'état et les commissaires du roi dans les provinces, sont justiciables de la haute cour, pour tous délits

commis *pendant la durée de leurs fonctions.* »

Pour délits commis *dans l'exercice de leurs fonctions*, ils ne peuvent être poursuivis qu'après que les États-Généraux ont autorisé la poursuite.

Par l'article 75, la constitution impose au roi l'obligation d'établir des *départemens ministériels.*

Par l'article 76, elle prescrit aux chefs de ces départemens l'obligation de jurer fidélité à la constitution.

Par l'article 8, elle interdit les fonctions de ministre à tout étranger, même *naturalisé.*

Par l'article 46, elle appelle les ministres à siéger au conseil d'état, s'il s'agit de constater que le roi est incapable de régner.

Par l'article 91, elle leur accorde droit de présence et voix consultative aux États-Généraux.

Par l'article 127, elle exige que les dépenses de chaque ministère soient l'objet d'un chapitre séparé du budjet. Elle interdit le transfert des dépenses allouées, d'un mi-

nistère à un autre, sans le concours des États-généraux.

Par l'article 202, elle soumet les comptes annuels de chaque ministère à l'examen et à la liquidation d'une cour spéciale.

Si je ne m'abuse, de ces textes combinés il résulte :

Qu'il ne dépend pas du roi de ne pas établir des départemens ministériels et de ne pas nommer des ministres;

Qu'il n'est pas libre au roi de les soustraire à l'obligation d'être fidèles à la constitution ;

Qu'il ne lui est pas loisible de les choisir hors des régnicoles, nés dans le pays;

Qu'ils sont, comme officiers de la couronne, admis à prendre part, en son nom, aux délibérations des chambres ;

Qu'ils exercent des fonctions *à titre personnel*, puisque ces fonctions seules emportent responsabilité et rendent seules passible de peines.

Si l'autorité royale peut s'exercer sans le concours officiel des ministres, ceux-ci ne sont que des secrétaires de cabinet, de

simples serviteurs du prince. Est-ce de tels hommes que la loi fondamentale s'est occupée ?

Si les ministres n'ont pas de fonctions officielles, obligées, il n'y a pas un de leurs actes que le roi et, à son défaut, les ministres eux-mêmes ne puissent revêtir des formes d'une disposition royale : arrêtés, ordres, messages, lettres missives, etc.

Le fameux message du 11 décembre 1829 nous donne la mesure de ce qu'on pourrait faire en ce sens. Que devient, dans ces hypothèses, le but de l'article 177 de la loi fondamentale, et que signifie la responsabilité qu'il établit?

Qu'importerait même que l'ordre vînt du ministère directement, s'il est vrai, comme le prétend M. van Maanen, qu'il n'est que le serviteur du prince? Il suffirait que le roi dît que l'ordre ministériel n'est que la conséquence de son ordre verbal; alors toute culpabilité tomberait; alors encore il faut rayer de la constitution la responsabilité établie par l'article 177 pour les délits commis dans l'exercice des fonctions de mi-

nistres, les fonctions de ministres étant annulées, les ministres n'étant pas *fonctionnaires* mais simples commis.

Du reste, l'honneur de cette doctrine n'est pas dû à M. van Maanen. Lord Danby, ministre de Charles II, voulait aussi, *à défaut de texte*, argumenter du pardon de son maître pour échapper à une accusation. Les communes firent prompte justice de l'argutie, et Danby n'évita point le châtiment qu'il avait provoqué. Les historiens font remarquer que le prince, sous lequel de pareilles doctrines se prêchaient, fut l'avant dernier des Stuarts.

Dans le système de la responsabilité, tous les textes que nous avons rapportés ont une valeur réelle, une signification précise. Dans le système contraire ils n'ont pas de sens.

Remarquons bien que si M. van Maanen était ministre du roi de France, il pourrait prêcher avec autant de fondement qu'il le fait en Belgique, l'irresponsabilité ministérielle.

Que dit la charte ?

Que les ministres sont responsables.

Mais là s'arrête le texte. Il n'est dit nulle part que les ministres sont responsables *des actes du roi.*

La charte ne parle pas non plus du contre-seing; c'est par une ordonnance royale du 8 février 1816 qu'on a réglé cette formalité.

Argumentant de l'article 13 de la charte comme il le fait de l'article 177 de la loi fondamentale, M. van Maanen pourrait dire : « Sans doute je suis responsable pour les dé-
» lits que je commets dans l'exercice de mes
» fonctions de ministre; mais je ne le suis
» pas, je ne puis pas l'être pour les faits du
» roi, dont je ne suis que le serviteur. Cela
» est d'autant plus évident que le même ar-
» ticle de la charte porte : au roi *seul* appar-
» tient la puissance exécutive, argument
» analogue à celui qu'a fait valoir, avec une
» logique si puissante, M. le baron Goubau.
» Mon interprétation est d'autant plus exacte
» que la charte ne dit pas un mot du contre-
» seing. »

Nous serions curieux de savoir comment une pareille doctrine, tout aussi fondée en France qu'ici, serait accueillie par nos

voisins, et quelle sensation produirait chez eux l'apparition d'une ordonnance royale non contre-signée.

Après avoir démontré que la responsabilité des ministres résulte immédiatement de notre forme de gouvernement, que le texte constitutionnel loin de l'exclure la suppose, jettons un coup d'œil sur l'objection qu'on oppose au principe théoriquement considéré.

Il annule le pouvoir du roi en le transférant aux ministres; il fait de celui-là un Mérovingien dégénéré, de ceux-ci des maires du palais.

Que la responsabilité limite le pouvoir royal, nul doute. Qu'il l'annule, c'est différent.

Il y a, avant tout, un argument de fait qui frappe les yeux.

En Angleterre, où le principe a porté toutes ses conséquences, le roi est-il esclave?

En France, où Louis XVIII l'a posé lui-même, spontanément, après avoir pu en reconnaître toute la portée dans le mécanisme des institutions britanniques dont il fut longtems témoin, le roi est-il esclave?

En Suède, où l'application n'en est pas contestée, le roi est-il esclave?

Assurément, l'obligation du contre-seing reconnue, le roi est incapable d'exercer aucun acte de son pouvoir sans l'assentiment d'un ministre. Mais est-ce là l'esclavage?

Ou la mesure projetée est bonne, ou elle ne l'est pas. Si elle est bonne, nul ministre, s'il est homme de sens, n'hésitera à s'en approprier la responsabilité. Si le caprice ou l'ignorance dicte le refus, le roi retire le portefeuille, le ministre est éconduit.

Singulier maire du palais, qu'on peut chasser comme le plus subalterne employé!

Singulier esclave, qui peut mettre à la porte tout conseiller dont la conduite n'est pas dictée par la conscience et un dévoûment éclairé aux intérêts du maître!

Si la mesure est bonne, à défaut du ministre renvoyé, vous avez le choix dans tout ce que la nation offre d'hommes capables et probes.

Si la mesure est mauvaise et le ministre homme de bien et de bon sens, il refusera sans doute; il en appellera du roi abusé au roi mieux informé.

Digitized by Google

Là commence la limite; mais cette limite, l'intérêt du pays, l'intérêt du prince l'exigent impérieusement. Si la mesure est illégale ou dommageable, il est utile que le pays en soit préservé. Tel est le but unique de la limitation des pouvoirs, de toute constitution. Il n'est pas moins important pour le prince de voir avorter un projet dont la réaction nécessaire serait de troubler l'harmonie entre la couronne et la nation.

Le ministre probe obéit-il à de faux scrupules, à une idée trop exclusive, à un système dont le pour et le contre peuvent loyalement se disputer le prix; renvoyez-le. Sans aller bien loin, vous lui trouverez d'honorables successeurs. D'accord sur quelques principes généraux, les esprits politiques les plus indépendans se fractionnent en nuances plus ou moins nombreuses.

Si le projet est tel qu'il n'y ait pas dans le pays un homme disposé à en assumer la responsabilité, il faut céder devant une telle réprobation. La persévérance cesse alors d'être dignité, ce n'est plus que folie ou despotisme. Alors il y a, alors il doit y avoir

obstacle, esclavage si vous voulez, mais c'est en le subissant qu'une dynastie se maintient paisible sur le trône. Si la royauté pouvait franchir cette barrière extrême, tout ami du repos, de l'ordre, de la dignité sociale, devrait conspirer pour la république.

La responsabilité admise, le choix du roi est soumis à l'influence parlementaire. Ce sont les chambres, dit-on, qui font et défont les ministres. Voilà donc le roi exposé à subir le joug des factions qui peuvent s'introduire dans la chambre élective, ou se former dans la chambre haute. Voilà cette prérogative du choix des ministres vouée à l'avilissement.

Il y a ici beaucoup de choses à répondre.

Le jour où le droit de voter librement les subsides est reconnu aux représentans d'une nation, la couronne y est soumise à une loi dont l'inévitable conséquence est la nécessité pour elle d'avoir la majorité parlementaire.

Mais la majorité parlementaire n'est pas originairement et au fond une question de personnes, c'est-à-dire une question de ca-

binet ; c'est en réalité et par-dessus tout une question de choses.

Supposez que le prince gouverne sans consulter ses ministres ; que le refus de subsides s'exerce ; que ce refus soit plus politique que financier ; qu'il ait pour but la réparation de mesures vicieuses. Le prince ne renverra pas des ministres qui ne font rien, et dont on ne lui parlera pas ; mais il est obligé de revenir sur toutes les mesures critiquées, du moment que les chambres persistent dans leur opposition. Il le doit sous peine de voir la marche de l'administration arrêtée. Il faut qu'il cède où qu'il sorte de son pouvoir légal, c'est-à-dire qu'il commence une révolution.

Vous voyez qu'avec ou sans responsabilité ministérielle, la majorité parlementaire est pour la couronne une indispensable condition. Elle n'est donc pas une question de personnes mais une question de choses.

En voulez-vous une nouvelle preuve ? Supposons la responsabilité ministérielle admise et l'influence du ministère ce qu'elle doit être. Le prince recompose son cabinet

d'hommes peu connus, sans antécédens politiques. Le nouveau ministère aura-t-il la majorité? Impossible de le savoir; les chambres ne le savent pas elles-mêmes. Ce sont les actes, les actes seuls qui en décideront. Sont-ils dans le sens de la majorité, la majorité est acquise; y répugnent-ils, elle manquera.

Ainsi dans les deux systèmes, avec la responsabilité comme sans la responsabilité, la majorité parlementaire n'est au fond qu'une question de choses.

Avec des ministres responsables, la majorité aboutit en définitive à une question de personnes, il est vrai; pourquoi? la raison en est simple, c'est qu'alors les choses sont personnifiées, c'est qu'un ministère est devenu un système.

Il résulte de ces considérations que demander au roi un changement dans le régime d'administration, ce qu'admettent comme légitime ceux-mêmes qui nient la responsabilité; ou viser à un changement de ministère, résultat qu'amène la doctrine de la responsabilité, c'est au fond tendre au même

but par des moyens divers, mais non indifférens ; car dans l'absence de ministres responsables, vous verriez à la longue la même transformation s'opérer ; c'est-à-dire, que tôt ou tard la question de choses se résumerait en une question de personnes. Habituée à ne voir que le roi, l'opinion finirait par se le représenter aussi comme le système contre lequel elle lutterait. Elle en triompherait par le refus du budjet; voilà cette fois l'avilissement commencé. Pourrait-on en prévoir l'effet dans un pays où le principe de l'inviolabilité royale, que la responsabilité ministérielle peut seule légitimer, serait complètement proscrit?

Voici une autre objection :

D'après la loi fondamentale, les ministres sont les serviteurs du prince, qui les nomme et les révoque à volonté.

Qu'est-ce que cela prouve? Dans toutes les constitutions que nous avons eu occasion de citer, le roi nomme et révoque à volonté ses ministres, et partout la responsabilité est formellement reconnue. M. de Martignac a dit aussi que les ministres sont les serviteurs

du roi et non ceux de la nation, mais il s'est bien gardé d'en tirer la même conséquence que M. van Maanen.

Le roi, ajoute-t-on, n'appelle les ministres au conseil d'état que lorsqu'il le juge nécessaire; d'où il suit qu'ils ne sont pas responsables; ils ne pourraient l'être sans anéantir les pouvoirs et les prérogatives de ce corps.

Quels sont ces prérogatives et ces pouvoirs?

Les membres du conseil d'état n'ont que voix consultative; le roi n'est tenu, dans aucun cas, de suivre leur avis.

Qu'importe maintenant que le roi décide seul et spontanément contre l'opinion du conseil, ou qu'il prenne cette décision d'après les observations que fera le ministre au moment de contre-signer? En quoi le pouvoir du conseil en est-il altéré? La loi fondamentale oblige-t-elle le roi à décider, séance tenante? nullement. Nous cherchons vainement en quoi la responsabilité ministérielle empêche le conseil d'état de donner son avis. Or c'est là tout son pouvoir, là se bornent ses prérogatives.

Enfin, dit-on, « il y a, dans l'obligation » imposée au prince d'entendre le conseil » d'état sur les projets de loi et les mesu- » res d'administration générale, une plus » grande garantie que les intérêts de la na- » tion sont convenablement examinés avant » qu'il y soit statué. » (*Message du* 11 *décembre* 1829.)

L'obligation d'*entendre* un avis n'est rien. L'obligation de le *suivre* pourrait seule signifier quelque chose. On concevrait l'argument si, à l'exemple de ce que j'ai rapporté du conseil d'état suédois, cette assemblée avait voix délibérative, si on tenait note des opinions émises par chaque conseiller, si chacun de ces fonctionnaires était responsable de ses avis. Mais avec une assemblée purement consultative, quelle est la mesure illégale ou mal conçue dont la couronne doive sacrifier le projet? Où est le frein?

Le fait vient ici fortifier le raisonnement. Combien d'actes n'ont pas vu le jour malgré le vœu de la majorité du conseil. Au moment même où paraissait le message qui vante, comme une garantie, l'obligation

d'entendre cette assemblée, tous les journaux annonçaient, sans être démentis, que le projet de loi sur la presse, joint à ce message, n'avait obtenu que deux voix au conseil d'état!

On a prétendu ensuite que la responsabilité ministérielle se liait à la faculté de dissoudre la chambre élective, faculté que la constitution refuse à la couronne.

Je ne sais si ceux qui ont proposé cette objection se sont bien rendu compte de ce qu'elle signifie.

Que le ministère soit responsable ou ne le soit pas, si après des avis réitérés et une longanimité sans fruit, la chambre élective voit le gouvernement persister dans un système qu'elle réprouve, son devoir est de le forcer à y renoncer. Le moyen le plus efficace, c'est de soumettre à des conditions le vote du budjet : c'est le cas de la maxime parlementaire : *point de redressement de griefs, point de subsides.*

Quand la chambre élective tient un pareil langage et se montre prête à le réaliser, le devoir de la couronne est de céder. En ré-

sistant, en levant des subsides sans le concours de la chambre, la couronne sortirait de l'ordre légal. La chambre y reste en faisant ce que nous venons de prévoir.

Mais avant de céder, la couronne a incontestablement le droit de savoir si l'opinion de la chambre est l'opinion des électeurs. Si la nation, représentée par les électeurs, pense comme ses députés, le roi doit céder. Si c'était la nation qui dût fléchir, il faudrait renverser le principe que le gouvernement représentatif est le gouvernement de l'opinion; il faudrait admettre que la volonté d'un homme doit l'emporter sur celle d'une nation, proclamer que les peuples sont faits pour les rois et non les rois pour les peuples, donner en un mot un démenti à tout ce qui en politique est devenu depuis un siècle moins un axiôme qu'un lieu commun.

Du droit qu'a la couronne de s'assurer du vœu du pays avant de l'accueillir, on a déduit la prérogative de dissolution. Mais la nécessité de cette prérogative ne se lie pas nécessairement à la responsabilité des ministres, puisque là même où cette respon-

sabilité serait méconnue, l'opposition parlementaire, ne s'adressant pas aux hommes mais aux actes, peut mettre la couronne dans l'alternative de renoncer à son système, de fléchir devant la chambre ou d'en appeler au pays.

Il est juste de dire toutefois, comme nous l'avons déjà remarqué, qu'avec un ministère responsable le système finit par devenir une question de personnes; que lorsque le système est décidément condamné par la chambre, toute majorité qui a pris le gouvernement représentatif au sérieux doit paralyser le ministère par un veto plus ou moins systématique, et à coup sûr lui refuser le budjet. Au fond, c'est là demander à la couronne le renvoi des ministres.

Ici se présente le même ordre de faits. Nécessité pour la couronne de céder, de rétablir l'harmonie entre la majorité parlementaire et le cabinet, et ainsi de modifier ce dernier. Mais droit incontestable aussi pour la couronne de s'assurer auparavant si le ministère, condamné par l'opinion de la chambre, l'est de même par les électeurs,

et faculté d'en appeler au besoin à ce juge suprême.

Qu'est-ce cependant que la dissolution ?

Cette prérogative a-t-elle une valeur absolue ou seulement relative ? A entendre quelques écrivains, elle aurait une signification indépendante des lieux et des circonstances; elle serait fondamentale, inhérente au gouvernement monarchique représentatif, quel que soit le système d'élection.

Je n'en crois rien. A mon avis la prérogative de dissoudre la chambre élective signifie quelque chose en Angleterre, beaucoup moins en France, rien du tout en Belgique. Je la regarde comme inutile. C'est assez dire que je suis très-disposé à la concéder à quiconque ne partagera pas mon opinion. Je la concéderais volontiers encore, s'il m'était démontré qu'elle peut signifier ce qu'on veut lui faire dire.

La dissolution a pour but d'annuler une chambre qu'on suppose ne plus représenter l'opinion des électeurs.

Si la constitution a pourvu à ce que telle scission entre les mandataires et les man-

dans ne pût s'établir ou du moins se perpétuer ; si par l'action régulière et permanente des institutions électorales, l'élément représentatif est fréquemment modifié et renouvelé même intégralement dans un assez court période ; si, d'un autre côté, l'élément électoral est au contraire d'autant moins soumis à des modifications, qu'il est plus concentré, alors le but de la dissolution a disparu.

C'est là ce qui se passe en Belgique.

La seconde chambre se compose des élus de la nation. Voilà le principe. Mais il peut y avoir une grande différence entre le principe et le fait. Le fait, chez nous, c'est que la seconde chambre représente l'opinion de la majorité des 1128 membres des états-provinciaux.

Supposez que l'opinion des états et l'opinion de la seconde chambre cessent de s'accorder, chaque année le conflit doit s'affaiblir par la réélection d'un tiers des députés. Encore deux réélections, et voilà l'accord rétabli : voilà le but de la dissolution atteint.

Est-il probable ensuite que l'esprit qui

dirige onze cents électeurs, dont un tiers seulement se renouvelle tous les deux ans, va subir d'assez brusques changemens pour en obtenir, à des époques plus rapprochées, la rétractation que vous espérez?

Assurément non. De là il faut conclure qu'en Belgique la dissolution ne signifie rien. Ou l'opinion des électeurs varie, et alors chaque année la chambre est modifiée; au bout de trois ans, elle est ce que la dissolution la ferait. Ou l'opinion des électeurs persiste, et c'est l'hypothèse la plus probable, et alors la dissolution n'aboutit à rien. La supposition sur laquelle repose le droit de dissoudre, le dissentiment entre les élus et les électeurs, n'est pas admissible chez nous.

Je parle des élus et des *électeurs*, et non des élus et de la *nation*. Il se peut très-bien que les choix des états n'aient point l'assentiment populaire; mais alors la dissolution n'y ferait rien; le mal est ailleurs; c'est le système électoral qui est vicieux, c'est là ce qu'il faudrait réformer. Quand vous avez proscrit du cens l'impôt

de l'industriel, quand, par la complication du mécanisme électoral, et la concentration la plus exagérée du droit d'élire, vous avez transféré ce que ce droit a de plus sérieux à quelques hommes; quand, en cette matière, vous avez voulu de l'oligarchie, il vous sied mal de renier votre ouvrage, et de déplorer votre impuissance à interroger une nation, que vous avez privée du droit de vous répondre.

La dissolution n'aurait de valeur chez nous qu'autant qu'elle opérerait non-seulement sur la chambre, mais sur les colléges électoraux, c'est-à-dire qu'il faudrait à la fois dissoudre les états-provinciaux, l'ordre équestre, les régences et les colléges électoraux des campagnes.

En Angleterre la dissolution a une valeur réelle. D'abord le parlement est septennal et ne se renouvelle point partiellement. Un parti a le temps de naître dans le sein des communes, d'y grandir sans obstacles, d'y devenir majorité; l'opinion, fût-elle contraire à ce parti, ne peut le neutraliser, comme elle le ferait si le renouvellement

partiel la laissait pénétrer dans la chambre.

Ajoutez que l'élection étant directe et les électeurs très-nombreux, l'élément électoral est perpétuellement modifié par une foule de causes : décès, acquisition d'âge, acquisition ou perte de cens, enfin immense et continuelle mutation dans la répartition des droits politiques.

On conçoit maintenant tout ce que, dans un tel ordre de choses, la dissolution a d'importance. Et cependant chez nos voisins d'outre mer, l'usage en devient de jour en jour plus rare.

En France, où les élections sont beaucoup plus sincères, plus loyales qu'en Angleterre, mais où le droit d'élire est concentré dans les mains de 80 mille citoyens, la dissolution de la chambre élective a moins d'importance. Depuis la restauration on n'y a recouru que deux fois, la première pour remplacer une chambre formée sous l'influence d'un ministère ultrà ; la seconde pour renforcer le parti de l'administration Villèle. L'opinion des électeurs, laissée libre, dispersa la chambre introuvable ; et malgré les menées

et les fraudes, la même opinion se fit jour en 1827 et renversa le ministère Villèle. A présent la couronne aura beau interroger les électeurs, leur réponse aura toujours à peu près le même sens.

A mesure que l'esprit d'ordre et de garantie prévaudra, l'esprit de faction ira s'affaiblissant. Or la pure origine, le but avoué de la dissolution, c'est d'agir contre une faction parlementaire.

Nous avons vu qu'en Belgique cette prérogative est sans nécessité et qu'elle serait sans résultat. On n'est donc nullement fondé à faire de son omission un argument contre la responsabilité des ministres. Après cela si l'on persiste à croire que la couronne a besoin de cette faculté, il n'y a, selon moi, nulle raison pour la lui refuser.

On a opposé aussi à la responsabilité ministérielle la limitation du nombre des membres de la chambre haute. Je ne vois nulle rapport entre ces deux faits. A-t-on voulu dire qu'en refusant à la couronne la faculté de nommer des pairs à volonté, on mettait une restriction puissante à la prérogative

royale? La chose serait vraie qu'il n'en résulterait nul argument contre la doctrine de la responsabilité. Mais d'abord la limitation ne signifie rien chez nous, parce qu'une première chambre non héréditaire ne sera probablement jamais très-hostile au pouvoir. Qu'importe alors aux ministres que le nombre soit limité ou non, puisque l'obstacle ne peut guère venir de là. Si, au contraire, la première chambre pouvait, au moyen de l'hérédité, acquérir une véritable indépendance, je crois qu'alors il faudrait accorder à la couronne la faculté d'en augmenter les membres à volonté. Comment en effet, s'il se formait dans une chambre, que ni l'élection ni la dissolution ne viennent jamais modifier, une opposition routinière, anti-libérale, repoussée par la chambre des députés ; comment, dis-je, l'administration marcherait-elle? Vainement d'accord avec l'opinion des représentans, avec l'opinion du pays, elle se trouverait arrêtée par l'opposition de la chambre haute. A défaut d'élection et de dissolution, le seul moyen de neutraliser une telle résistance, c'est

d'augmenter le personnel de la pairie. Les choses se passent ainsi en Angleterre et en France. En Angleterre plusieurs fois on a voulu limiter le nombre des pairs; la chambre haute était favorable à cette idée; elle sentait combien son pouvoir allait s'accroître. Ce sont les communes qui se sont constamment opposées à ce projet.

Il s'en faut donc que la limitation des membres de la première chambre soit une garantie désirable. Elle renferme un danger commun à la couronne et à la nation, et qui doit la faire repousser de toute constitution où la chambre haute peut récéler contre le ministère une opposition systématique.

Je termine ici cette partie de mon opuscule. J'ai négligé sans doute beaucoup d'argumens; mais qu'on veuille bien considérer ce qu'a de fastidieux la tâche de démontrer, non une vérité encore neuve, mais des propositions qui, aux yeux de tous les hommes un peu familiarisés avec les idées politiques modernes, sont de purs lieux communs. Il ne fallait pas moins pour se résoudre à la remplir que les étranges dénégations du ministère.

D'autre part, je crois n'avoir dissimulé aucune des objections élevées par lui ou ses partisans; et certes en appréciant la valeur de celles qui m'ont occupé, on sera convaincu que je n'avais nul intérêt à rétrécir, sous ce rapport, le champ de la lutte.

Je pense que tout lecteur attentif et de bonne foi, à qui il pouvait rester quelque chose à apprendre sur cette matière, demeurera convaincu, comme je le suis moi-même, que sans la reconnaissance formelle de la responsabilité ministérielle, consacrée par le contre-seing, il y a chez nous péril et péril grave, tantôt pour la liberté, tantôt pour la monarchie, selon le hasard des éventualités politiques.

Non l'idée de GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL n'est pas, comme le prétend M. van Maanen, *une idée simplement relative et basée sur les lois fondamentales, constitutions ou chartes de chaque nation en particulier;* c'est au contraire une idée absolue, très-absolue. Soutenir le contraire, peut être d'un grammairien, mais ce n'est pas d'un publiciste. A ce compte, il n'y aurait

pas de gouvernement au monde qui ne fût constitutionnel, car il n'y en a pas un qui n'ait des institutions quelconques, toutes informes qu'elles soient. La Prusse a sa Commission des lois, ses états-provinciaux, ses réglemens de fiefs, ses ordres de bourgeois et de paysans; la Russie a son sénat, son synode ecclésiastique, ses quatre classes de nobles, de prêtres, de citadins et de serfs, le Danemark lui-même a sa charte de successibilité, de tutelle et de régence; il n'y a pas jusqu'à la Turquie qui n'ait sa constitution *relative*, dans un certain ordre de successibilité à la couronne ottomane, dans son mupthy, son divan et son corps d'ulémas. En ce sens, les sauvages seuls sont privés de constitution.

Trève donc à de telles arguties qui, sans opérer sur aucun esprit droit la plus faible conviction, décréditent le pouvoir au nom duquel elles se prêchent, et ne sauraient dissimuler à personne les vues qui les inspirent.

J'emprunterai encore, en achevant, les paroles d'un homme dont l'autorité n'est pas suspecte, puisque ses compatriotes l'accu-

sent d'une partialité trop prononcée en faveur des prérogatives de la couronne. N'oublions pas qu'il écrit dans un pays où aucun texte n'établit la responsabilité ministérielle.

« Comme un roi ne peut mésuser de son » pouvoir que de l'aveu de conseillers per- » fides et avec l'assistance de ministres per- » vers, ces conseillers, ces ministres peu- » vent être recherchés et punis. Le parle- » ment peut les mettre en accusation et les » poursuivre, et la constitution a ainsi » pourvu à ce qu'aucun homme n'osât as- » sister la couronne en opposition aux lois » du pays. Mais en même temps, ces lois » adoptent comme maxime que le roi ne » peut mal faire. *Ce serait en effet une fai-* » *blesse remarquable, une absurdité*, DANS » UN SYSTÈME QUELCONQUE DE LOI POSITIVE, » *que d'admettre la possibilité d'une injustice,* » *d'un tort, sans aucun moyen de redresse-* » *ment* » *.

* Blakstone, tom. 1, chap. 7.

PARAGRAPHE II.

DU POUVOIR ROYAL, CONSIDÉRÉ COMME POUVOIR EXÉCUTIF.

Dans ce même chapitre de la loi fondamentale intitulé *Du Roi*, on ne trouve pas non plus l'énonciation en termes sacramentels du principe exprimé formellement dans presque toutes les constitutions monarchiques, savoir, que le pouvoir exécutif est délégué au roi.

Il faut interpréter cette absence d'énonciation dans le même sens que le défaut de formules expresses à l'égard de l'inviolabilité royale et de la responsabilité ministérielle; on a pu croire inutile de rappeler ce qui est de droit. Exprimée ou non, cette délégation est évidente; elle tient à l'essence même de la royauté, elle est sa mission la plus générale. La constitution de 1791, celle des Cortès d'Espagne, celle du Portugal, dans

lesquelles l'élément monarchique dominait bien moins que dans la loi fondamentale, déléguaient, en termes explicites, le pouvoir exécutif au roi.

On désigne même souvent le pouvoir royal par la dénomination de *pouvoir exécutif*. Cependant la qualification n'est pas absolument exacte, car, outre plusieurs prérogatives qui ne découlent pas du droit de pourvoir à l'exécution des lois, la part seule que prend le roi au pouvoir législatif rend la définition incomplète. Le pouvoir royal comprend le pouvoir exécutif, mais le pouvoir exécutif n'est pas tout le pouvoir royal.

Qu'est-ce au juste que le pouvoir exécutif?

Je vois bien les publicistes s'accorder à dire qu'il doit résider dans les mains du roi, mais je n'en connais pas un seul qui définisse bien clairement la nature et les limites de ce pouvoir.

Remarquons encore qu'il ne s'agit pas ici de plusieurs attributions accordées au roi par la constitution, telles que le concours au pouvoir législatif, la direction des affaires étrangères, le droit de nommer les juges, le

droit de grâce, etc. Tout cela est de pouvoir royal et non de pouvoir exécutif proprement dit : il ne s'agit pas là de faire exécuter les actes de la législature.

Faire exécuter les lois, voilà la mission du pouvoir exécutif.

Mais qu'est-ce que faire exécuter les lois?

Aussi long-temps que le roi se borne à donner aux fonctionnaires, aux administrateurs, aux comptables qui lui sont subordonnés, des ordres pour assurer l'exécution des lois, les choses vont sans difficulté. La révocation des fonctionnaires incapables ou indociles sert de sanction; nulle infraction prolongée n'est à craindre.

Mais pour arriver à l'exécution d'une loi, il ne suffit pas toujours de s'adresser aux agens de l'administration; le concours des administrés est souvent indispensable; et comme on ne peut pas les destituer, force est bien de les atteindre par d'autres moyens.

De là les dispositions royales appelées tantôt, comme en Angleterre, *proclamations*, tantôt, comme en France, *ordonnances*, et chez nous *arrêtés;* de là des peines pour en

assurer l'exécution, statuées soit dans les arrêtés mêmes, soit dans une loi générale décidant que les infractions aux arrêtés du roi donnent lieu à de certaines pénalités. Nous avons une loi, celle du 6 mars 1818, rendue dans ce but.

Faire une ordonnance, obligatoire non-seulement pour les administrateurs mais encore pour les administrés sous peine de prison ou d'amende, c'est, dira-t-on, exercer le pouvoir législatif, c'est faire une loi pénale : une loi pénale est en effet une mesure qui oblige tous les citoyens, en les frappant s'ils font ce qu'elle défend, s'ils ne font pas ce qu'elle ordonne. Or le pouvoir législatif ne s'exerce point par le roi seul. Comment justifier ainsi la dérogation au principe?

Par une seule raison. C'est une loi uniquement faite pour assurer l'exécution d'une loi préexistante. A moins que le pouvoir législatif n'ait lui-même déterminé ou n'ait déclaré qu'il déterminerait tous les moyens d'exécuter l'acte qu'il vient de produire, il est censé en avoir abandonné le soin au chef du gouvernement.

Il est évident que sans cette délégation tacite, le pouvoir exécutif serait sans droit pour agir par voie de contrainte sur les citoyens; on rentrerait dans le droit commun, et le droit commun, c'est que la loi se fait par le pouvoir législatif.

Ne demandez donc pas seulement, pour savoir quand un arrêté du pouvoir exécutif est légal, si cet arrêté ne blesse aucune loi; demandez en outre quelle loi il fait exécuter.

Le principe qu'on peut faire tout ce que les lois ne défendent point n'est bon que pour les particuliers : les pouvoirs constitués, s'exerçant non à titre de droit naturel et *a priori*, mais à titre de délégation, ne peuvent faire, eux, que ce que la loi leur permet expressément : n'existant, n'agissant que par mandat, tout ce qu'ils font hors de leur mandat est sans valeur légale.

« Les *proclamations*, dit Blakstone, ont » une force obligatoire, lorsqu'elles sont » fondées sur les lois du royaume, et » qu'elles ont leur exécution pour objet. » Car quoique l'institution des lois soit en- » tièrement réservée à une autre partie du

» souverain, à la branche législative, ce-
» pendant la manière, le moment et les
» circonstances de leur mise à exécution
» doivent être souvent laissées à la discré-
» tion du magistrat exécutif : ainsi ses con-
» stitutions ou édits qui règlent ces divers
» points, ce que nous appelons des procla-
» mations, sont obligatoires pour les sujets
» quand elles ne sont pas en opposition avec
» les lois anciennes, *et qu'elles ne tendent*
» *pas à en établir de nouvelles*, mais seule-
» ment à faire exécuter de certaines lois,
» déjà existantes, de la manière que le roi
» juge être nécessaire * ».

Mais quand une ordonnance du pouvoir exécutif ne tend-elle pas à établir une loi nouvelle? Quand se borne-t-elle à faire exécuter une loi déjà existante?

A mon avis, ces questions sont hérissées de difficultés.

Un arrêté est-il sans aucun rapport avec une loi, chacun peut reconnaître qu'il est illégal. Mais le même arrêté, par lequel on

* Tom. 1, chap. 7.

déclare pourvoir à l'exécution d'une loi, peut contenir des dispositions qui ne s'y rattachent point ou qui ne s'y rattachent que de loin, qui ajoutent ou retranchent. Comment les distinguer, comment discerner ce qui va au but, ce qui s'en écarte, ce qui est légal, ce qui ne l'est point?

Il y a, selon moi, impossibilité absolue de poser à cet égard des règles précises. Il faut juger chaque arrêté par l'ensemble de ses dispositions, chercher dans les circonstances propres au cas particulier en quoi la mesure rentre dans la compétence exécutive, en quoi elle empiète sur la compétence législative.

Si l'usurpation est évidente, et si pour la sanctionner on a recours à des pénalités, les tribunaux en refusant, comme c'est leur devoir, de concourir à l'accomplissement de l'usurpation, offrent le remède le plus efficace. Cela est facile si l'ordonnance viole une loi; cela semble facile encore si l'arrêté crée véritablement une loi nouvelle; mais s'il y a à la fois exécution de loi et création de loi, l'intervention des tribunaux est su-

jette à des difficultés. Il faut que, tout en réprimant l'excès, ils le distinguent assez nettement pour ne point paralyser ce qu'il y a de légitime dans l'acte contre lequel on réclame.

Rappelons, avant d'aller plus loin, qu'il est en dehors des garanties résultant de l'action réciproque des différens pouvoirs, une garantie destinée à suppléer à l'inévitable imperfection de tout mécanisme politique. C'est l'opinion, l'opinion qui n'est que le bon sens appliqué aux affaires publiques, l'opinion qui se fait jour par la presse, laquelle réagit à son tour sur l'action parlementaire.

Le pouvoir exécutif a-t-il assez ménagé les formes pour échapper à la résistance immédiate des autres pouvoirs; a-t-il adopté une mesure même légale, mais vicieuse, mais dommageable, ceux qui accordent les subsides sauront bien obtenir un redressement qui jamais ne manquera lorsqu'ils auront la ferme résolution de l'obtenir.

Citons pour exemple l'arrêté sur la langue française.

Il n'est pas l'application d'une loi.

Il ne rentre en aucune manière dans les attributions du pouvoir royal; aucun texte de la constitution ne lui confère la faculté de régler cet objet. C'est évidemment non matière d'arrêté, mais matière de loi : l'usurpation est manifeste. Le devoir des tribunaux était de le méconnaître, c'était le droit du barreau.

Nulle opposition n'est venue de là, et cependant l'arrêté est modifié; on parlait naguère de sa prochaine abrogation. Qui lui a porté les premiers coups ? L'opinion ; la chambre élective, cédant à cette puissance, a sanctionné les réclamations populaires.

Ne nous décourageons donc pas, lorsque nous serons amenés à reconnaître l'insuffisance des moyens en apparence les plus immédiats, les plus rationnels ; ne dédaignons pas les influences indirectes; que tous nos efforts tendent vers une bonne majorité parlementaire. Ce but atteint, nulle usurpation durable n'est à redouter.

Beaucoup de lois peuvent s'exécuter et s'exécutent journellement sans le secours

d'instructions, d'arrêtés ou de réglemens. De ce nombre sont généralement les lois civiles et les lois pénales : l'accomplissement forcé des conventions privées, par exemple, est principalement dû au pouvoir judiciaire; l'application des lois pénales tient beaucoup à la vigilance des parquets. Des publicistes prétendent à la vérité que le pouvoir judiciaire est une branche du pouvoir exécutif. Je ne partage pas cette opinion contre lesquelles protestent beaucoup de constitutions, notamment la plupart des constitutions des deux Amériques. J'attache toutefois très-peu d'importance à la question, parce que, selon moi, elle est oiseuse du moment où l'on convient, et personne ne le nie, que le prince ne peut révoquer les juges.

La dissidence vient peut-être de ce qu'on n'a pas assez généralement remarqué que le pouvoir d'appliquer les lois aux cas particuliers se compose de deux élémens : la *déclaration* du droit et son *exécution*. L'exécution, sans contredit, dès qu'elle est forcée, est due au pouvoir qui dispose de la force publique; mais la déclaration lui est tout-à-

fait étrangère, et c'est là ce qui constitue le pouvoir judiciaire, le *pouvoir de juger*. Si la justice est rendue au nom du roi, c'est pour notifier à tout justiciable rebelle aux décisions de la justice que la force est prête à soutenir le droit. Solliciter l'application des lois, comme le fait le ministère public au nom et souvent par les ordres du gouvernement, ce n'est pas non plus exercer le pouvoir judiciaire; c'est simplement en provoquer l'action.

Parfois il est déclaré dans une loi que les moyens d'exécution seront déterminés ultérieurement par le pouvoir même qui a fait la loi. C'est ce qui arrive lorsque le pouvoir législatif se borne à poser plutôt des principes que des règles précises. Nous en avons des exemples dans l'organisation de notre système fiscal. En 1821 on a arrêté les bases d'un nouveau régime d'impôts; on a décidé qu'il serait perçu un droit de moûture et un droit d'abatage, on en a déterminé le taux, mais on a déclaré en même temps que des lois spéciales organiseraient les moyens d'application.

Il est résulté de cette réserve que le gouvernement n'a pu prendre sur lui de faire exécuter les lois de 1821, puisque la législature s'était réservé de pourvoir elle-même aux premiers moyens d'exécution.

Mais une fois les lois spéciales rendues, ce qui fut fait en 1822, il y a eu pour le pouvoir exécutif nécessité de donner à ses agens les instructions nécessaires à l'exécution de ces lois; nécessité de faire des réglemens, obligatoires pour tous les citoyens, sur des points que ces lois avaient formellement remis à la disposition du gouvernement, par exemple pour la loi-moûture un réglement d'admodiation; nécessité de publier des réglemens pour suppléer à l'insuffisance ou à l'omission des moyens d'exécution déterminés par la loi. Exemple : la loi dit que le contribuable qui ne voudra pas se taxer lui-même pourra requérir une expertise. Si la loi s'arrête là, il incombe au gouvernement de déterminer le nombre des experts, qui les nommera, comment ils opèreront, dans quel délai, à qui ils rendront compte de leur travail, etc.

Autre exemple : la loi se borne à dire que la cotisation se fera d'après la déclaration du contribuable. Il y a nécessité pour le pouvoir exécutif de désigner la forme de cette déclaration, le délai pour la faire, à quel fonctionnaire il faut la remettre, etc.

Les auteurs d'une loi ont deux écueils à éviter : laisser trop à régler au pouvoir d'exécution ; ne pas lui laisser assez. Dans le premier cas, l'administration peut, à propos d'une loi, tourmenter les citoyens; elle peut rendre la surveillance vexatoire, prescrire d'inutiles et incommodes formalités, exercer enfin un action tracassière. Dans le second cas, les moyens d'exécution ne sont pas toujours éprouvés par l'expérience qui souvent ne fait connaître les meilleurs qu'après plusieurs essais d'application.

Ce qu'il est bon d'insérer dans la loi, ce sont, autant que possible, des principes de garantie. Une loi fiscale accorde au contribuable la faculté de requérir une expertise ; il est prudent que la loi même déclare que les experts seront nommés par une autorité neutre, par exemple, l'administration locale.

S'agit-il d'un impôt direct; en le créant la loi fera bien d'indiquer les termes de payement. Sans cette précaution, le contribuable serait, sous ce rapport, à la merci du fisc.

Je vais tâcher d'éclaircir maintenant par des exemples les principes ci-dessus posés.

Une loi de douanes est promulguée.

Le roi porte un arrêté désignant les lieux par lesquels l'importation et l'exportation doivent se faire, la perception des droits d'entrée et de sortie s'effectuer. La mesure est toute d'exécution, la légalité n'en est pas contestable.

Il en serait de même si le roi, reconnaissant qu'il est utile de changer la situation des bureaux, dérogeait à cet ordre de choses par un nouvel arrêté.

Une loi du 31 mai 1824 décide que les droits de timbre, dont la quotité est déterminée par les lois antérieures en francs ou en livres, seront portés, à partir du 1er juin suivant, à 50 cents pour chaque franc ou livre; et ainsi en proportion pour les moindres sommes.

Le même jour paraît un arrêté déclarant

qu'il sera fait un recensement des timbres existant dans les magasins du gouvernement, que de nouveaux poinçons seront confectionnés et appliqués; que jusqu'au moment de l'emploi de ces poinçons, les anciens timbres serviront au moyen d'un visa et d'un supplément de prix, etc. Tout cela est encore de pure exécution et parfaitement légal.

Souvent la loi elle-même délègue expressément les pouvoirs nécessaires pour sa mise à exécution. En voici quelques exemples.

La loi du 12 mars 1818 règle tout ce qui est relatif à l'exercice des différentes branches de l'art de guérir.

L'article 3 porte que le roi réglera ultérieurement le nombre et l'organisation des commissions provinciales, le mode d'après lequel elles exerceront leurs attributions, leurs rapports tant avec l'administration générale qu'avec les administrations provinciales et communales, la manière de couvrir les frais et avances, et généralement tout ce qui est relatif à cet objet.

Le 31 mai 1818, le roi publie un réglement sur la composition et les attributions

des commissions médicales. Cette mesure est légale. Si l'on prétendait qu'elle dépasse les bornes naturelles de la simple exécution; que, dans le silence de la loi, le roi n'eût pu, en vertu de son autorité, aller jusqu'à régler l'organisation et les pouvoirs des commissions médicales, on répondra que la délégation, quoiqu'imprudente, étant formelle, il n'y a dès lors nulle usurpation, nul excès de pouvoir.

On trouve fréquemment dans les lois de douanes et d'accises, des dispositions qui autorisent le roi à permettre ou à suspendre, pendant un tems déterminé, l'importation ou l'exportation de certains produits; de réduire ou d'élever certains droits par représailles; tantôt d'autres dispositions lui confèrent aussi le droit d'accorder certaines exemptions, certains encouragemens, la remise ou la modération des amendes. Que le gouvernement use bien ou mal de ces attributions, s'il reste dans les limites qui lui sont imposées, la légalité des mesures ne saurait être révoquée en doute. Il peut résulter de là des actes vicieux, entachés d'ignorance

ou de partialité, mais il n'y a pas excès de pouvoir.

Une loi du 14 mars 1819 portait que l'importation des bœufs serait pendant trois mois, libre de droits, en se conformant aux précautions à déterminer par le roi contre les dangers de la contagion.

Le 24 du même mois, arrêté royal par lequel sont indiqués les bureaux d'entrée, la manière de procéder à l'expertise des bestiaux, les certificats qui devront accompagner chaque transport, la rétribution des experts. C'est là encore une mesure d'exécution, et comme telle parfaitement légale.

Quelquefois aussi il est laissé au pouvoir exécutif la faculté de décider quand une loi nouvelle sera rendue obligatoire. C'est ce qu'a fait la loi du 25 février 1825, en accordant au roi le droit de déclarer à quelle époque cesserait le cours légal des monnaies françaises.

Il arrive aussi parfois que le législateur attribue au pouvoir exécutif le droit de régler l'exercice d'une profession. Nous avons vu ce que la loi statue, sous ce rapport, à

l'égard des médecins, chirurgiens, etc. De son côté la loi d'organisation judiciaire a déclaré que tout ce qui concerne les avocats serait déterminé par des réglemens d'administration publique.

Ce genre de délégation est l'œuvre d'une extrême imprévoyance; la dernière présente les plus grands dangers pour l'indépendance du barreau. Il n'en est pas moins vrai que les mesures à prendre, à cet égard, par le roi, seront légales jusqu'à ce que de justes réclamations aient amené le rapport de ces délégations législatives.

Les délégations expresses que la loi confère au pouvoir exécutif ne sont pas restrictives, mais plutôt extensives. Il ne peut rien faire contre les termes des délégations; mais si les délégations n'ont pas pourvu à l'exécution de toutes les parties de la loi, la mission du gouvernement est de procurer cette exécution. Toutefois cette mission est soumise à une règle qu'il ne faut pas perdre de vue. S'il y a lacune dans la loi, il n'appartient qu'à une loi nouvelle de la combler. Le devoir du magistrat exécutif n'est pas de

compléter une loi, mais de l'appliquer telle que le législateur l'a faite.

J'ai dit que le pouvoir exécutif ne consiste pas seulement dans la faculté de pourvoir à l'exécution des lois par des mesures qui obligent les agens du gouvernement, mais qu'en outre il peut, dans le même but, rendre des ordonnances, publier des réglemens obligatoires pour les particuliers, comminer des peines applicables par les tribunaux.

Cette attribution, dont la nécessité est reconnue dans des constitutions plus démocratiques que la nôtre, et même par des constitutions républicaines, a été formellement admise par la loi du 6 mars 1818. Il y est dit que les infractions aux dispositions arrêtées par les mesures générales d'administration intérieure mentionnées dans l'article 73 de la loi fondamentale, sont passibles d'une amende de 10 à 100 fls. et d'un emprisonnement de 1 à 14 jours; que ces peines pourront être appliquées cumulativement.

Il semble impossible en effet de pourvoir à l'exécution de beaucoup de lois sans le con-

cours des particuliers, et il est également impossible d'assurer ce concours sans une sanction pénale.

Quelquefois cependant l'inobservation des mesures d'exécution ne peut être réprimée par l'application d'une peine proprement dite, mais seulement par la crainte d'un dommage quelconque.

Exemple : La loi du 27 avril 1820, sur la milice, établit une exemption de service en faveur 1° des élèves des écoles annexées aux hopitaux; 2° de ceux qui ont déjà un frère au service des colonies ou de la marine; 3° de ceux dont le frère a déjà rempli son tems de service, soit en personne, soit par remplaçant. Divers arrêtés, pourvoyant à l'exécution de ces dispositions de la loi, veulent que pour jouir de l'exemption on produise des certificats conformes à tels modèles, qu'ils soient délivrés par tels fonctionnaires, légalisés par tels autres, fournis dans tel délai. Il est clair que, sans comminer nulle pénalité proprement dite, les arrêtés trouvent une sanction suffisante dans la perte des avantages résultants de la loi, si

on ne se conforme point aux conditions que ces arrêtés prescrivent.

Autre exemple. La loi du 27 décembre 1822, créant un *syndicat d'amortissement*, accorde à divers créanciers de l'état la faculté d'échanger leurs titres contre des obligations du syndicat.

Le 1er mars 1823, arrêté rendu pour l'exécution de la loi, portant, entre autres dispositions, qu'il sera fait un appel à ces créanciers, d'après l'ordre de leur inscription, pour qu'ils aient à présenter, dans un délai fixé, leurs titres anciens en échange des obligations du syndicat. L'arrêté ajoute que ceux qui ne se seront pas présentés après cet appel perdront leur rang dans la série indiquée par l'inscription, et qu'ils ne seront admis à l'échange qu'après que tous les autres billets d'inscription auront été appelés. Ici encore, sans avoir besoin de recourir aux tribunaux, l'arrêté établit une sanction suffisante pour assurer le but dans lequel il est rendu.

Troisième exemple. La loi du 28 décembre 1816 crée un nouveau système des monnaies.

Arrêté portant que dans aucun ministère, dans aucune administration, il n'est permis d'accepter des réclamations, comptes, pièces quelconques, de faire ou d'autoriser des paiemens en conséquence, à moins que les sommes qui en font l'objet ne soient énoncées uniquement en *florins et cents*.

Par ce moyen l'arrêté, tout en traçant une règle aux agens du pouvoir, oblige les particuliers, non par le frein d'une peine judiciaire, mais par une influence tout aussi puissante.

Pourvoyant à l'exécution de la même loi, un arrêté du 13 juin 1827 déclare qu'à dater de sa publication jusqu'au 30 septembre suivant, les anciennes monnaies de cuivre pourront être échangées au trésor contre des cents et demi cents. Il est clair que tous les possesseurs des anciens liards de Brabant et de Liége doivent s'empresser de concourir au but de l'arrêté tendant à retirer ces pièces de la circulation, puisque, le terme d'échange expiré, ils subiraient une perte plus ou moins considérable.

Je crois pouvoir me borner à ces exem-

ples. Il ne faut pas se dissimuler qu'on peut abuser aussi de ce moyen de sanctionner la force des arrêtés, mais, je le répète, il est très-difficile de tracer des règles précises à cet égard.

Présentons maintenant quelques exemples d'arrêtés, à l'exécution desquels il est légalement pourvu par une sanction pénale.

La loi du 21 août 1816 a introduit et rendu obligatoire un nouveau système de poids et mesures.

Le 30 mars 1827, arrêté par lequel, considérant que le seul moyen de constater l'intégrité des nouveaux poids et mesures est de les soumettre à une vérification annuelle; que les arrêtés qui ont recommandé cette formalité ne s'exécutent pas régulièrement, il est enjoint aux états députés de fixer un délai pendant lequel les marchands seront obligés de faire rectifier annuellement leurs poids et mesures.

Puis vient une disposition portant que le négociant qui ne satisfait point à cette obligation, et chez qui l'on trouvera des poids et mesures non vérifiés, encourra les peines

établies par la loi du 6 mars 1818, rendue pour assurer le maintien des actes d'administration générale.

Je ne pense pas qu'on puisse accuser cette décision d'illégalité.

J'ai cependant quelques doutes provoqués par l'obligation imposée au négociant de se déplacer ou de se désaisir de ses poids et mesures, tandis que la vérification peut se faire à domicile.

Le 2 avril 1829, nouvel arrêté sur la même matière, faisant défense d'indiquer par écrit le prix des marchandises qui se vendent au poids et à la mesure dans les boutiques, magasins, marchés, autrement que par *livre des Pays-Bas*, *once*, *gros*, etc.; portant aussi que l'énonciation du prix devra se faire en florins, que dans les annonces publiques ces dispositions seront observées, le tout à peine d'être poursuivi, etc.

Quand on pense au but de la loi et qu'on revoit ses diverses prescriptions, l'arrêté qui pourvoit encore ici à l'exécution du nouveau système ne semble pas pouvoir être critiqué.

La loi du 11 avril 1827, qui établit les gardes communales, porte que l'on insérera sur le contrôle de la commune, d'abord les célibataires et les veufs sans enfans, ensuite les hommes mariés et les veufs ayant un ou plusieurs enfans. La loi ajoute qu'on ne pourra faire aucun appel dans la dernière catégorie avant qu'on n'ait épuisé la première.

Un arrêté, pourvoyant à l'exécution de cette partie de la loi, statue que les hommes mariés et les veufs ayant un ou plusieurs enfans, et qui, par suite du décès de ceux-ci, devraient être reportés dans la première catégorie, seront invités, par une publication qui précédera le tirage, à en donner connaissance à l'administration locale. L'arrêté ajoute que s'ils négligent de satisfaire à cette invitation, et si, par l'effet de cette négligence, leur incorporation n'a pas eu lieu, ils seront passibles des peines comminées par la loi du 6 mars 1818.

Cette disposition me semble encore régulière.

La même loi du 11 avril décide que la commission chargée d'examiner les motifs

d'exemption et d'exclusion sera organisée par le roi, et qu'elle sera assistée d'un ou plusieurs médecins à désigner à cet effet.

Un arrêté du 28 juin 1828, rendu dans le but d'exécuter cette disposition décide que l'administration locale nommera les médecins qui doivent assister la commission, et que ces médecins seront changés chaque jour, ou aussi souvent que possible. L'arrêté décide en outre que si, après avoir été convoqué, le médecin néglige de se rendre à la commission, sans motifs fondés, appréciables par cette même commission, il sera traduit devant le tribunal correctionnel comme passible des peines prononcées par la loi du 6 mars 1818.

Cette disposition, à mon avis, est encore légale. Le gouvernement pourvoit ici à l'exécution de la loi; c'est la loi elle-même qui a créé l'obligation pour les médecins de prêter leur concours. Bien qu'il n'ait rien statué en cas de refus, le législateur n'a pas dû vouloir qu'on pût éluder ses ordres, et s'il ne les a pas sanctionnés par une peine, c'est qu'il a abandonné cette

partie de la loi au pouvoir réglementaire.

Dans l'état actuel de notre législation, il peut arriver que l'infraction à un arrêté rendu pour l'exécution d'une loi, soit passible de peines, alors même que l'arrêté n'en prononce point formellement.

Je citerai encore, pour exemple, la loi du 21 août 1816, prohibant l'usage des anciens poids et mesures, à partir d'une époque qu'il fut laissé au pouvoir exécutif de déterminer.

En vertu de cette loi, il a été rendu, le 8 juin 1819, un arrêté portant défense de se servir de certains poids et mesures appartenant au système ancien. Cette fois l'arrêté ne renvoie pas aux peines du 6 mars 1818. En résulte-t-il que ces peines ne puissent être appliquées en cas d'infraction? Nullement. Il suffit pour en être convaincu de rappeler les termes de cette loi : « Art. 1er. Les infractions aux dispositions arrêtées par les mesures générales d'administration intérieure de l'état, mentionnées dans l'article 73 de la loi fondamentale, à l'égard desquelles les lois n'ont point déterminé ou

ne détermineront pas dans la suite des peines particulières, *seront punies* par les tribunaux, d'après la nature de l'objet, la gravité de l'infraction, et les circonstances qui l'auront accompagnée, d'une amende, etc., ou d'un emprisonnement, etc. »

Nous avons vu jusqu'à présent des exemples des diverses manières par lesquelles le pouvoir royal pourvoit régulièrement à l'exécution des lois; tantôt c'est au moyen d'instructions et d'ordres donnés aux fonctionnaires dont l'obéissance est garantie par la faculté de les révoquer, tantôt c'est au moyen d'arrêtés qui agissent sur les particuliers, soit par la crainte de dommages éventuels, par l'attrait de certains avantages, soit par des pénalités.

Voici maintenant divers cas où, d'après les principes exposés ci-dessus, le pouvoir exécutif a, selon moi, excédé ses attributions.

Nous trouverons encore des exemples dans les différentes mesures d'application auxquelles la loi du 21 août 1816, sur le nouveau système de poids et mesures, a donné lieu.

Cette loi étant très-courte et ne posant guère que les bases du nouveau système, il en est résulté que la part du pouvoir exécutif était à cet égard fort large. Cette circonstance, jointe à une disposition de la loi qui délègue au gouvernement le soin de régler la forme et la figure des nouveaux poids et mesures, de leurs multiples et subdivisions, de leurs dénominations diverses, a donné lieu à beaucoup d'arrêtés.

Les uns contiennent des instructions adresées aux fonctionnaires, d'autres modifient le personnel de l'administration des poids et mesures; nous en avons vu qui s'adressent aux particuliers et s'assurent de leur concours par des pénalités.

La plupart de ces arrêtés, je l'ai dit, m'ont paru se renfermer dans les attributions légales du pouvoir exécutif. A mon avis, ceux qui suivent vont au-delà.

L'arrêté du 18 décembre 1822 fait défense aux négocians d'avoir, dans leurs magasins ou boutiques, des poids et mesures supprimés, sous peine d'être poursuivis d'après la loi du 6 mars 1818; il ajoute que les poids et me-

sures seront saisis, confisqués et anéantis. Ce serait très-bien si l'arrêté se bornait à dire que ces objets seront défigurés, mutilés de manière à ne pouvoir plus servir à leur ancien usage; mais en portant qu'ils seront confisqués, il établit une mesure superflue, qui, dès lors, n'est plus qu'une aggravation de peine. Or la loi du 6 mars, ayant fixé les pénalités dont l'autorité exécutive peut disposer, celle-ci ne saurait y ajouter sans excès du pouvoir.

L'arrêté du 22 mars 1829 établit diverses dispositions relatives à l'exécution de la même loi du 21 août 1816. Entre autres injonctions, il veut qu'à dater du 1er avril 1830, les mesures pour la vente en détail des liquides, autres que l'huile et le lait, savoir : le litron, le double et demi litron, le verre, etc., soient confectionnées en étain mêlé de plomb dans une proportion déterminée. Il n'en excepte que le litron et le demi litron, lesquels pourront être en porcelaine, fayence ou poterie quelconque.

Ainsi vous ne pouvez faire usage du verre, du fer blanc, du zinc, de la porcelaine ni de

la fayence pour le double litron, pour le verre, pour le double dé, pour le dé, destinés à la vente des liquides autres que l'huile et le lait.

Ainsi, pour le litron et le demi litron, l'usage du zinc, du fer blanc, du verre, est interdit.

Le verre, matière si utile par la modicité du prix et par sa propreté, est proscrit dans les boutiques, auberges, cabarets, magasins, etc.

Les mesures pour les huiles ne peuvent être qu'en fer blanc. Ainsi à cet égard proscription absolue de toute autre matière.

Les mesures pour le lait ne peuvent être qu'en fer blanc ou en bois tourné. Donc proscription du zinc, du verre, de toute poterie quelconque. Ces mesures ne pourront être que d'un litron, d'un demi litron, ou de deux verres. Il est défendu de les employer à d'autres usages dans le commerce.

L'arrêté crée ensuite un droit pour la vérification annuelle, qui varie, suivant la qualité des mesures soumises à cette formalité.

Il déclare que toutes les contraventions seront punies, etc.

Je crois que par ces dispositions, le pouvoir exécutif a dépassé la limite de ses attributions légales.

L'article 17 de la loi du 21 août 1816, est ainsi conçu : « Nous (le gouvernement) réglerons ultérieurement *la forme et la figure* des nouveaux poids et mesures et de leurs multiples et subdivisions, *ainsi que les dénominations* à adopter, etc.; » quant à la *matière* il n'en est pas parlé.

Sans contredit le pouvoir exécutif n'est pas, quant à l'exécution d'une loi, strictement renfermé dans les termes d'une délégation désignée par la loi même. Et par exemple, quoique la loi ne parle ni du recensement annuel des poids et mesures, ni des visites auxquelles les propriétaires sont assujettis, je ne forme aucun doute que le gouvernement n'ait pu prescrire ces formalités et punir la désobéissance de quiconque les négligerait ou refuserait de s'y soumettre. C'est là l'exécution, bonne ou mauvaise, mais pure et simple de la loi; c'est se con-

former à son esprit qui veut l'application exacte et rigoureuse du système qu'elle a introduit.

Mais que fait à cela la *matière* des poids et mesures? Qu'importe, par exemple, que la mesure du lait soit en bois ou en poterie, que la mesure de la bière soit en verre ou en étain?

L'interdiction est ici purement arbitraire; elle impose le choix là où le législateur a laissé le choix libre.

S'il en était autrement, il faudrait admettre que le pouvoir exécutif est autorisé à prescrire pour les mesures l'emploi de l'argent et de l'or; ce serait absurde, mais ce serait logique.

Passons à un exemple bien autrement important.

La loi du 11 avril 1817 établit, dans toute l'étendue du royaume, des gardes communales.

Il a été rendu, pour l'exécution de cette loi, un grand nombre d'arrêtés, soit par suite de délégations expresses, soit par suite de cette délégation tacite et générale qui

attribue au gouvernement le droit de pourvoir à l'exécution des lois. La plupart de ces arrêtés sont dans les attributions légitimes du pouvoir exécutif.

Il en est cependant dont toutes les dispositions ne sont pas irréprochables, sous le rapport de la légalité; il en est un surtout que nous citerons de préférence, parce qu'il a beaucoup occupé l'attention publique.

L'article 63 de la loi du 11 avril 1827 porte : « Il sera établi un conseil des gardes » communales près les gardes actives de » chaque commune, ou de plusieurs com- » munes qui, prises ensemble, ne fourni- » raient que peu de gardes; indépendam- » ment des autres attributions qui lui sont » données par la présente loi, ce conseil » sera chargé d'examiner, de juger les né- » gligences et les contraventions en matière » de service, et de prononcer les peines et » amendes, fixées ou autorisées par la loi, » sauf ce qui sera prescrit par l'article 65. »

Article 64. « Ces conseils de gardes com- » munales seront ordinairement composés » d'un *officier de chaque grade*, d'un sous-

» officier, d'un caporal et d'un garde; ils ne
» pourront être néanmoins parens ou alliés
» entre eux jusqu'au troisième degré inclu-
» sivement. »

L'article 65 s'occupe de l'appel des jugemens rendus par les conseils.

Se fondant sur ces dispositions, le gouvernement a rendu, le 25 mai 1829, un arrêté par lequel il pourvoit à la formation de ces conseils.

Plusieurs réclamations se sont élevées. On a prétendu que l'arrêté violait l'article 174 de la loi fondamentale par la règle de l'huis clos imposée à toute la procédure.

On a soutenu de plus que l'arrêté blessait encore la loi fondamentale, notamment l'article 166, portant que le pouvoir judiciaire ne peut être exercé que par les tribunaux, établis par la loi fondamentale, ou en conséquence d'icelle, et l'article 186 portant que la durée des fonctions de juge doit être fixée par la législature; qu'en outre l'arrêté violait l'article 64 de la loi du 11 avril, en excluant les sous-lieutenans du personnel des conseils.

Les états-provinciaux de Liége ont déclaré adopter cette opinion, en appuyant, à l'unanimité, et en renvoyant au roi une pétition qui leur avait été adressée et qui se fondait sur ces motifs.

Les argumens tirés des articles 174, 166 et 186 de la loi fondamentale et de l'article 64 de la loi du 11 avril, me paraissent invincibles. On en a proposé d'autres que je ne rapporte point parce qu'ils me semblent offrir quelque difficulté.

Quoi qu'il en soit, c'en est assez pour démontrer comment le pouvoir exécutif peut, à l'occasion d'une loi, commettre une usurpation du pouvoir législatif.

Voici, selon moi, un exemple plus frappant encore d'un excès de pouvoir commis sous prétexte d'exécuter la loi.

Le 20 novembre 1816, il fut publié une loi portant défense d'exporter du blé sarrasin et des pommes de terre : le motif exposé par le législateur, était l'insuffisance de la récolte. Il fut laissé au roi le soin de révoquer la prohibition à l'instant où les circonstances le permettraient.

Le 5 février 1817, arrêté ainsi conçu :

« Attendu qu'il est venu à notre connaissance qu'on emploie dans quelques provinces de grandes quantités de pommes de terre pour la distillation des eaux-de-vie ou du genièvre ; et considérant que la loi du 20 novembre 1816 a prohibé l'exportation des pommes de terre, afin de les conserver dans le royaume pour la nourriture ordinaire, et que ce but ne serait atteint qu'en partie, s'il était permis de faire usage des pommes de terre pour la distillation. »

Suivent plusieurs dispositions. Par l'une on défend d'employer des pommes de terre pour la distillation des liqueurs fortes ; par une seconde on ordonne que les distilleries où on aura enfreint la défense soient fermées pendant six mois.

L'intention de l'arrêté est louable, je le reconnais, mais il n'en constitue pas moins le plus manifeste excès de pouvoir. Il n'exécute pas la loi, il y ajoute, il fait une loi nouvelle, il crée le délit et la peine.

S'il était jamais permis de faire grâce à l'illégalité en faveur de l'intention, je passe-

Digitized by Google

rais sous silence un autre arrêté que je crois devoir relever.

La loi du 3 octobre 1816 établit un nouveau système de douanes et frappe les bêtes à cornes d'un droit d'importation. Un arrêté du 19 mai 1817 exempte pendant six mois cette importation du droit établi.

D'ordinaire les lois de douanes, dans la supposition d'éventualités impossibles à prévoir, accordent au gouvernement la faculté de prendre des mesures de circonstance. Mais j'ai vainement cherché dans la loi du 3 octobre une disposition qui autorisât l'exemption ci-dessus rapportée. L'arrêté est donc irrégulier, puisqu'il déroge à la loi au lieu de l'exécuter. Remarquez ici que le commerce ayant compté sur l'exécution de la loi, il se peut qu'une mesure aussi imprévue vienne jeter une perturbation fâcheuse dans des opérations entreprises sous la foi de la législation.

Ces dernières critiques sont minutieuses, dira-t-on peut-être. En fait d'illégalité, je pense que rien n'est minutieux. C'est d'un principe qu'il s'agit; or ce n'est pas d'ordi-

naire par des violations graves qu'on commence à dévier d'un principe. Mais si le point de départ, quel qu'il soit, est toléré, grâce à son apparente insignifiance, ou même à l'intention qui l'a établi, le respect pour la règle s'altère. De là naît plus d'audace à l'attaquer, plus de faiblesse à la défendre, jusqu'à ce que le mal ait fait de tels progrès, que la réaction soit inévitable. Alors la réaction est vive, irritante, le redressement plus difficile, plus lent à obtenir; tandis que si, à la première déviation, le pouvoir eût été averti par la résistance, il eût souvent cédé et se fût plus facilement résigné, quand une série d'antécédens ne lui donnait pas à ses propres yeux une sorte de droit acquis par prescription.

J'aurai occasion, dans le paragraphe suivant, de montrer où va l'autorité lorsqu'on n'oppose point à ses premiers envahissemens un frein salutaire.

PARAGRAPHE III.

DU POUVOIR ROYAL, CONSIDÉRÉ COMME POUVOIR ADMINISTRATIF.

L'ADMINISTRATION proprement dite, dont le roi est le chef suprême, a cela de commun avec le pouvoir exécutif qu'elle n'a d'attributions que celles qu'elle tient des lois.

« L'action peut sans doute partir d'un point de centre, et l'administration la recevoir de lui et la réfléchir; mais le gouvernement ne peut la donner qu'en la recevant de la loi, et telle qu'elle la donne. » *

« L'autorité administrative ne peut usurper aucune portion de la puissance législative; elle tient son pouvoir des lois, et doit se conformer fidèlement aux règles que la législation a établies. » **

* Bonnin; Abrégé des Principes d'Administration, p. 11 et 17.

** De Gérando; Institut. du droit administratif, t. 1, p. 108.

L'administration diffère, à mon avis, du pouvoir exécutif, en ce qu'elle n'a pas, comme celui-ci, la mission toute spéciale de pourvoir purement et simplement à l'exécution des actes de la législature.

Une loi paraît, le pouvoir la met à exécution, sa tâche est remplie, tout est consommé. Voilà la règle générale qui gouverne et caractérise l'action du pouvoir exécutif.

La circonstance que l'exécution de certaines lois se reproduit périodiquement, comme, par exemple, l'exécution des lois sur la milice et sur les gardes nationales, ne change rien à ce caractère. Supposez les règles de cette exécution bien organisées, elles s'appliquent d'elles-mêmes, sans qu'il y ait nécessité de donner une impulsion nouvelle aux autorités inférieures dont les devoirs ont été définis.

Une loi est promulgée; elle décide qu'au gouvernement appartient le droit d'autoriser telle entreprise industrielle, l'exercice de telle profession. Il y a ici délégation d'un pouvoir administratif, qui, à la différence du pouvoir exécutif dont l'action s'épuise d'ordi-

naire par une ou plusieures mesures d'application, reçoit un caractère de permanence, est appelé à s'exercer quotidiennement, non comme instrument de pure exécution, mais comme arbitre plus ou moins spontané, plus ou moins libre de se mouvoir en sens divers, de refuser à l'un, d'accorder à l'autre.

Quelques exemples rendront la distinction plus sensible.

Le dernier budjet décennal des voies et moyens a augmenté certaines impositions indirectes, à partir de 1830.

Le gouvernement, agissant pour l'exécution de cette loi, a donné aux administrateurs et aux comptables diverses instructions, il a ordonné des visites, des recensemens; il a prescrit aux négocians des formalités, des déclarations, il a déterminé le délai dans lequel ces obligations devaient être remplies; le tout pour la mise à exécution de la loi à partir du 1er janvier 1830, époque où elle devenait obligatoire. Voilà un acte de pouvoir exécutif, fini, complet, qui n'a pas plus à se renouveler que la circonstance toute spéciale, toute fugitive qui l'a rendu nécessaire.

L'art. 37 du code de commerce porte que nulle société anonyme ne peut exister légalement sans l'autorisation du roi. Voilà une attribution de droit administratif, susceptible, non de s'exercer dans telle circonstance spéciale, dans tel ordre périodique, mais tous les jours, mais indéfiniment, aussi long-tems enfin que nulle modification législative n'abrogera l'art. 37 du code de commerce.

Autre distinction entre les actes des deux pouvoirs. Comme pouvoir exécutif, le gouvernement puise dans la loi non-seulement le droit, mais encore la règle de son action : Agir dans le but, dans le but unique de pourvoir à l'exécution pure et simple de la loi, telle est sa mission. Comme pouvoir administratif, au contraire, le gouvernement reçoit bien son droit de la législation, mais d'ordinaire l'exercice de ce droit ne lui est pas formellement tracé ; une sorte de pouvoir arbitraire lui est conféré. Par exemple il accordera à Paul l'autorisation qu'il refusera à Pierre. Il peut, à cet égard, céder à l'erreur, se montrer partial, mais il le peut légalement.

La distinction que je présente ici est cependant plutôt systématique qu'absolue. Il est tel acte du pouvoir royal qui rentre autant dans l'ordre exécutif que dans l'ordre administratif.

La partie de l'autorité royale considérée comme pouvoir administratif ne résulte pas seulement des lois ordinaires ; elle découle aussi de la loi fondamentale.

L'administration des affaires du dehors est conférée au roi par les art. 56 et 57 de la constitution. En vertu de l'article 59, il a l'administration militaire ; en vertu de l'art. 61, l'administration des finances, à la vérité dans les limites des budjets. Il est arbitre entre des provinces en conflit (art. 69). Il est juge suprême de la légalité et de l'utilité des ordonnances provinciales (art. 149) ; il exerce une puissante influence sur les administrations locales (art. 155, 158, 159) ; il a la direction générale des eaux, ponts et chaussées (216), etc., etc.

Il faut remarquer ici que les attributions du chef de l'administration sont restreintes par le principe établi dans la constitution, à

l'égard des autorités provinciales et locales. Dans la sphère des intérêts purement provinciaux et locaux, la règle, chez nous, est que le roi n'a qu'un pouvoir de surveillance et de veto. Cela ne veut pas dire qu'il ne puisse jamais donner l'impulsion aux administrations des provinces et des communes; mais il ne le peut que lorsque ces administrations sont chargées de pourvoir à l'exécution des lois d'intérêt général. L'initiative ne lui est interdite que dans les matières d'intérêt purement local, purement particulier à telle province, à telle commune. Il faut distinguer dans l'autorité locale deux élémens qui la rendent un pouvoir mixte.

Quant aux attributions administratives que le roi tient de la législation ordinaire, elles sont si nombreuses, si variées, qu'il serait impossible d'en présenter ici même un simple aperçu sans donner à cet essai une extrême étendue. Il faudrait mettre sous les yeux du lecteur une longue série de lois.

Pour donner une idée de ce genre d'attributions, je me bornerai à rappeler les autorisations en matière de mines, de legs faits

à certains établissemens publics, d'associations, de maisons de prêt sur gages, etc.; le droit de régler le sort des vagabonds déclarés tels par jugement, de prendre les mesures convenables après le renvoi sous la surveillance de la haute police; d'organiser le régime des prisons, de déterminer la clôture et la réouverture des barrières sur les grandes communications, de fixer l'ouverture et la clôture de la chasse, d'organiser les mesures sanitaires, telles que quarantaines, desséchemens, irrigations; de nommer des chambres de commerce, des commissions d'agriculture; d'accorder des brevets d'invention; de statuer sur la nécessité des expropriations pour cause d'utilité publique, etc., etc. Tout cela dérive de diverses dispositions législatives encore en vigueur.

La constitution d'abord, la législation ensuite, voilà donc les sources du pouvoir royal, considéré comme pouvoir administratif. Tout ce qui n'émane point de là est usurpation, et, comme tel, frappé d'incompétence et de nullité. Ici revient la règle que j'ai déjà posée à l'égard du pouvoir exé-

cutif : pour savoir quand le gouvernement, agissant comme chef de l'administration, est dans sa sphère légitime, ne demandez pas seulement si ses actes ne blessent aucune loi, informez-vous de plus en vertu de quelle loi il agit, quelle attribution légale il exerce.

Le pouvoir administratif, par l'effet des motifs que j'ai exposés dans le précédent paragraphe, a naturellement le droit de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien de ses prérogatives légales, et notamment celui de prononcer des peines, en se renfermant dans le cercle tracé par la loi du 6 mars 1818, ou en renvoyant purement et simplement aux dispositions de cette loi.

J'essaierai, suivant la méthode que j'ai adoptée, d'éclaircir ces incontestables principes par quelques exemples.

Un arrêté du 31 janvier 1824, statue qu'on ne pourra procéder à l'établissement ou au changement des établissemens suivans, qu'après en avoir obtenu la permission du roi :

Les fabriques de poudre à canon,

Les magasins destinés à recevoir ce produit,

L'éclairage par le gaz,

Les fonderies de canon et de balles,

Les ateliers connus sous le nom de martinets,

Les fosses ou carrières de sable.

Le même arrêté décide que les contrevenans seront traduits devant les tribunaux pour y être punis, d'après la loi du 6 mars 1818.

Les lois ayant donné au gouvernement le droit de mettre des conditions à l'établissement des ateliers, usines, fabriques, insalubres ou incommodes, ces dispositions sont dans le cercle de ses droits et dès lors parfaitement légales.

Voici, au contraire, sur la même matière, un arrêté qui me semble tout-à-fait irrégulier; il est du 28 octobre 1819, et détermine diverses mesures relatives à la préparation de la garance; il s'appuie sur les lois du 7 mars 1806 et du 9 février 1808.

Ces lois, que je n'ai pu découvrir dans les recueils français, appartiennent probablement à la Hollande et ne peuvent, s'il en est ainsi, obliger les provinces du midi. Cepen-

dant l'arrêté dispose pour tout le royaume ; il ne rentre point dans l'application des lois sur les ateliers insalubres ou incommodes ; ces lois d'ailleurs ne confèrent point au gouvernement le droit d'intervenir dans les procédés de fabrication, mais seulement de juger si la situation de l'établissement peut nuire à la salubrité publique ou incommoder les habitans du voisinage ; il manquerait donc, quant à la Belgique, de base légale, et constituerait un excès de pouvoir.

L'arrêté renvoie, en cas d'infraction, à l'article 413 du code pénal, portant que toute violation des *réglemens d'administration publique* relatifs aux produits des manifactures, qui s'exportent à l'étranger, et qui ont pour objet de garantir la bonne qualité, les dimensions et la nature de la fabrication, sera punie d'une amende de 200 à 3000 francs et de la confiscation.

Mais, encore une fois, pour qu'un réglement d'administration publique soit légal, il doit être l'exécution d'une loi, ou bien dériver d'une attribution conférée par la loi constitutionnelle ou par la législation ordinaire ;

sans cela le pouvoir royal ajouterait à la constitution ou ferait la loi tout seul, en prenant la précaution facile d'appeler son œuvre, *réglement d'administration publique.*

Un arrêté du 31 juillet 1825 renferme les dispositions suivantes :

« Voulant prescrire des dispositions fixes relativement à l'exercice de la profession d'arpenteur; etc.

Article 1er. Personne ne pourra exercer la profession d'arpenteur, sans avoir, au préalable, été examiné à cet effet de la manière dont il sera parlé ci-dessous, et indépendamment de l'obligation de prendre patente. »

L'article 2 organise la commission d'examen; il fixe à 25 florins les frais du certificat de capacité.

L'article 7 déclare tous ceux qui exerceront la profession d'arpenteur sans avoir obtenu ce certificat, passibles des peines de la loi du 6 mars 1818.

L'arrêté ne cite aucune loi dont il soit ou l'application ou la conséquence. La législation est en effet muette sous ce rapport; elle

ne dispose qu'à l'égard des arpenteurs attachés à l'administration forestière, dont le roi est le chef comme ayant la direction suprême des finances. (V. les lois du 15-29 septembre 1791, et du 16 nivose an IX.)

La profession d'arpenteur est donc légalement aussi libre que celles d'architecte, de maçon, de menuisier, de serrurier, etc.

Il peut, il est vrai, être créé des arpenteurs revêtus d'un caractère public, et dont les opérations exerceront une autorité plus ou moins décisive sur les contestations judiciaires.

Mais d'abord ce caractère officiel ne pourrait être attribué que par la loi ou par un pouvoir ayant reçu de la loi le droit de le conférer. Or rien de semblable n'existe.

Ensuite pour qu'à côté des arpenteurs officiels il ne pût exister des arpenteurs dépourvus de tout caractère public, il faudrait que la loi le déclarât formellement ou permît au roi de le déclarer.

Nulle restriction à la liberté naturelle, et par conséquent à la liberté de l'industrie, ne peut émaner originairement que de la loi.

Cela est-il vrai pour l'architecte, pour le peintre, pour l'horloger? On ne saurait le nier. Pourquoi en serait-il autrement de l'arpenteur?

Pourquoi, par exemple, moi arpenteur, connaissant mon état, jouissant de la confiance de mes concitoyens, ne puis-je avoir le droit de mesurer leurs terres lorsqu'ils m'en requerront, libre aux tribunaux à n'avoir nul égard à mon travail?

Pourquoi, nous héritiers, disposés à prendre pour bases d'un partage amiable les opérations de ce même géomètre, nous est-il interdit de lui accorder une préférence que la confiance a dictée?

On voit que la loi n'attente pas seulement à la liberté de l'industrie, mais encore au droit naturel du propriétaire, libre de choisir qui bon lui semble.

L'arrêté du 31 juillet 1825 est donc une usurpation du pouvoir législatif, en admettant que dans un pays où la liberté est le droit commun, la loi puisse frapper l'industrie de semblables restrictions.

L'arrêté du 5 octobre 1822, qui rétablit

les conflits d'attribution, n'est pas moins irrégulier que celui dont je viens de m'occuper, et porte une atteinte beaucoup plus grave à l'ordre légal.

Jetons d'abord un coup-d'œil sur diverses dispositions antérieures à cette mesure.

Les articles 165 et 166 de la loi fondamentale portent que les contestations qui ont pour objet la propriété ou les droits qui en dérivent, des créances ou des droits civils, sont exclusivement du ressort des tribunaux; que le pouvoir judiciaire ne peut être exercé que par les tribunaux établis par la loi fondamentale, ou en conséquence d'icelle.

Interprétant ces dispositions dans le sens qu'on leur attribue généralement, un arrêté royal du 5 mai 1816 déclare que les autorités administratives ne pourront plus élever des conflits *pour arrêter ou embarrasser* le cours ordinaire de la justice *.

Une loi du 16 juin 1816 dispose que les conflits d'attribution élevés par les autorités

* Recueil des actes du gouvernement non publiés. Gand 1818, 2e partie.

administratives, d'*après les dispositions des lois françaises*, dans des contestations sur la propriété, sur des créances ou sur des droits civils, et au sujet desquels aucune décision n'est encore intervenue, sont, pour autant que de besoin, déclarés nuls, et comme non avenus.

Quelques mois après, paraissait un arrêté servant de point de départ au rétablissement des conflits, lesquels furent définitivement réorganisés par l'arrêté d'octobre 1822. Nous en citerons une disposition. « Nos gouver-
» neurs civils et provinciaux devront, lors-
» qu'il sera parvenu à leur connaissance
» que des administrations ou des adminis-
» trateurs sont cités devant les tribunaux,
» du chef de leurs faits ou actes adminis-
» tratifs, ou que la légalité et validité de
» leurs actes et faits administratifs sont por-
» tées à la connaissance et décision des tri-
» bunaux, ou que ceux-ci prennent connais-
» sance de contestations, qui, d'après les
» lois du royaume, *ou nos réglemens d'ad-*
» *ministration publique*, sont dans les attri-
» butions de l'autorité administrative, après

» avoir pris l'avis du collége des états-dé-
» putés de leur province, et eu égard à
» l'article 165 de la loi fondamentale, et à
» la loi du 16 juin 1816, prendre, s'il y a
» lieu, une résolution motivée dans laquelle
» ils déclareront que l'autorité administra-
» tive intervient dans la cause, et soutient
» que la connaissance n'en peut appartenir
» aux tribunaux. »

Une autre disposition porte en substance qu'il sera référé du tout au roi : « Pour être
» statué *par lui ce qu'au cas lui paraîtra*
» *appartenir.* »

Depuis la publication de cet arrêté jusqu'à la fin de 1829, il a été élevé 65 conflits, dont 47 confirmés et 18 annulés.

Parmi les arrêtés de confirmation, il y a sans contredit des décisions fort singulières, mais en voici une qui m'a particulièrement frappé.

Arrêté du 6 octobre 1824. « Nous Guil-
» laume, etc., vu le rapport de nos mi-
» nistres de la justice et de l'intérieur, de
» l'instruction publique et du waterstaat,
» en date, etc., au sujet d'un conflit élevé

» en vertu de notre arrêté du 5 octobre 1822
» par le gouverneur du Brabant-Méridional,
» dans une procédure intentée devant le
» tribunal correctionnel, séant à Louvain,
» entre P. J. Reus, domicilié à Lubbeck,
» demandeur, et Henri de Liem, mayeur
» de ladite commune ; sur ce que celui-ci
» aurait, en parlant au commissaire de l'ar-
» rondissement, calomnié le demandeur
» dans un cabaret, en présence de diffé-
» rentes personnes ; vu les pièces, actes et
» mémoires relatifs à cette affaire ; eu égard
» aux articles 165, 166 et 167 de la loi fon-
» damentale ; vu enfin l'article 367 du code
» pénal *; le conseil d'état entendu ;

» Considérant qu'il résulte des pièces
» produites, que, dans l'affaire en question,
» le défendeur a agi en sa qualité de mayeur
» de la commune, et que, pour cette raison,
» le deuxième *alinea* de l'article 367 du
» code pénal lui est applicable ;

* Art. 367. — « Sera coupable du délit de calomnie, etc.
» La présente disposition n'est point applicable aux faits dont la loi autorise la publicité, ni à ceux que l'auteur de l'imputation était, par la nature de ses fonctions et de ses devoirs, obligé de révéler ou de réprimer. »

» Avons arrêté et entendu de maintenir
» le conflit ci-dessus énoncé. »

On a vu le pouvoir en France, pendant et depuis l'empire, *arrêter et embarrasser le cours ordinaire de la justice* par des conflits bien étranges; mais il nous était réservé de voir en Belgique l'autorité royale s'ériger en tribunal correctionnel pour absoudre un maire du délit de calomnie.

Il n'entre point dans mon sujet d'examiner la question des conflits, à laquelle se rattachent de nombreuses et graves difficultés, dont la première est de savoir si la faculté d'élever des conflits s'accorde avec les principes du droit et les régles du bon sens.

A cet égard des hommes dont l'autorité est d'un grand poids, sont divisés d'opinion. M. Bavoux et M. Henrion de Pansey, M. de Broglie et M. de Cormenin ne s'accordent pas entre eux. Aux yeux de M. de Broglie, par exemple, les mots de *juridiction administrative*, de *contentieux administratif*, forment un non-sens.

Sous le rapport du droit écrit, la question des conflits ne saurait être résolue chez nous

comme en France, les dispositions du droit public des deux pays n'étant pas, sous ce rapport, absolument les mêmes, et la loi fondamentale paraissant beaucoup plus exclusive des conflits que la charte.

Mais un point sur lequel il semble que la divergence des opinions doit cesser, c'est la nécessité, le principe admis, que l'organisation des conflits soit réglée par une loi.

On sait qu'après de vives et nombreuses réclamations, M. de Cormenin a été choisi pour préparer un projet de loi en France, et que cet habile conseiller d'état part du principe que les membres du pouvoir à qui sera conférée la juridiction administrative, doivent être inamovibles.

Il ne s'agit pas seulement, les conflits étant admis, d'organiser la juridiction administrative; il faut encore s'occuper du pouvoir chargé de faire cesser le conflit, et de déclarer qui sera juge, des tribunaux ordinaires ou des tribunaux d'exception. Deux pouvoirs se disputent la compétence; un troisième doit être là pour terminer la lutte en attribuant la compétence à qui de droit.

Digitized by Google

Qui chez nous prononcera sur la compétence? Qui, après maintien du conflit, statuera sur le fond? questions que la loi seule peut résoudre aux yeux de ceux même qui souscrivent au principe des conflits, questions que le gouvernement a tranchées en s'attribuant la faculté de juger à lui tout seul la compétence et le fond. Chose étrange! j'appelle l'administration devant les tribunaux; nous sommes, elle et moi, deux plaideurs; de ces deux plaideurs l'un déclare ne vouloir d'autre juge que lui-même, et impose à l'autre un arrêt souverain, qu'il peut même se dispenser de motiver.

Le pouvoir judiciaire ne peut être exercé que par les tribunaux, dit la loi fondamentale. Qu'est-ce donc que juger la compétence, qu'est-ce donc que juger au fond entre l'administration et les citoyens, si ce n'est exercer le pouvoir judiciaire? Et le gouvernement fait tout cela en vertu d'un arrêté, et il le fait sans contrôle, et il peut braver le contrôle en gardant le silence sur ses motifs, et il peut confirmer quand il voudra tel conflit qui paralyse la justice civile et pé-

nale, sous prétexte que l'administration a trait, de près ou de loin, à la cause; et le roi juge le fond à huis clos, sans aucune règle de procédure qui garantisse aux citoyens la certitude qu'au moins leurs intérêts soient convenablement représentés !

C'en est assez pour démontrer que l'arrêté du 5 octobre 1822 s'est mis à la place de la loi, alors même que la loi aurait le droit de faire ce qu'a fait l'arrêté.

Le gouvernement l'a si bien senti, qu'il a voulu donner à son œuvre une sanction légale; ce qu'assurément il n'eût point fait, s'il avait cru que la constitution lui donnait le droit de régler la matière des conflits. On se rappelle que dans le projet d'organisation judiciaire se trouvaient reproduites les dispositions de l'arrêté du 5 octobre, que la législature a repoussées. Ne pouvant se constituer juge civil et correctionnel de par la loi, le pouvoir royal a maintenu ce qu'il s'était attribué par ordonnance.

Si de l'arrêté qui rétablit les conflits, nous passons aux arrêtés du 15 septembre 1819, et du 26 octobre 1822, qui interdisent l'usage

de la langue française et prescrivent l'emploi de la *langue nationale*, nous trouvons encore une usurpation grave à signaler.

Dans le préambule de l'arrêté de 1819, on déclare n'être mû que par le désir de céder aux réclamations des citoyens, on a considéré *la facilité et l'intérêt des habitans comme but principal des dispositions à prendre.* Il semble que le plus sûr moyen d'atteindre ce but était de rendre facultatif l'usage des deux langues employées dans les provinces auxquelles l'arrêté se rattache. Renfermée même dans cette limite, la légalité de la mesure eût été contestable; en ce cas du moins, elle se justifiait sous le rapport de l'intention.

Mais de peur que les habitans ne fussent mauvais juges de ce qui pouvait faciliter leurs rapports avec l'autorité publique et favoriser leurs intérêts, on leur interdit le choix. Par deux dispositions l'arrêté déclare qu'il est dès maintenant loisible aux juges de paix, aux tribunaux et aux officiers de justice, dans les provinces de Limbourg, des deux Flandres et du Hainaut, de faire usage

de la langue nationale dans tous interrogatoires, informations judiciaires, débats, et jugemens, sans que les parties puissent exiger une traduction des pièces ou documens rédigés dans ladite langue; les autorités sont ensuite invitées à employer de préférence la langue nationale lorsque les juges, les parties et les témoins l'entendent.

Par un autre article, il est dit qu'à partir du 1er janvier 1823, aucune autre langue que la *langue nationale* ne sera reconnue légale pour les affaires publiques dans les provinces citées; que les autorités seront tenues, à cette époque, de se servir exclusivement de la langue nationale dans toutes les affaires qui concernent leurs fonctions.

Personne n'a oublié les nombreuses réclamations qui s'élevèrent à l'apparition de l'arrêté de 1819, les démarches des barreaux, les efforts de la presse. Il était naturel de penser que rien de semblable ne se serait vu, alors que nulle opposition politique n'existait encore, si l'arrêté avait atteint le but énoncé, c'est-à-dire, s'il avait

favorisé les habitudes, les besoins, les intérêts du pays.

On sait comment il fut répondu à ces réclamations, et ce qu'il faut penser de la sincérité des motifs mis en avant par le pouvoir : le 26 octobre 1822, nouvel arrêté étendant celui du 15 septembre 1819 à la plupart des localités du Brabant méridional.

A partir de cette époque, il cessa d'être purement *loisible* aux juges de paix, tribunaux et officiers de justice, etc., de faire usage du flamand; il leur fut prescrit, ainsi qu'au barreau, d'employer un autre idiome.

Examinant l'arrêté sous ce seul rapport, il est clair qu'il modifie les formes de la procédure civile et criminelle, qu'il altère le droit de défense, qu'il impose des restrictions à l'exercice de la profession d'avocat. C'est bien là non matière d'administration, mais matière de loi, et jamais usurpation de la puissance législative ne fut plus manifeste.

L'instruction, la liberté religieuse, choses qui ont entre elles une si intime connexité, n'ont pas échappé davantage à l'action illégale du pouvoir administratif.

Je ne rappellerai point l'institution du collége philosophique ; elle s'est écroulée avec les dispositions destinées à en compléter le système, sous le poids des justes réclamations de la tribune et de la presse. Mais ne croyons pas pour cela que l'instruction et les cultes jouissent chez nous de leur indépendance légale.

Argumentant d'une disposition de la loi fondamentale, dont il a lui-même reconnu le sens en présentant un projet de loi sur l'instruction, ce qu'encore une fois il n'eût pas fait si, par ce recours à la législature, il avait cru abdiquer l'une de ses prérogatives constitutionnelles, le gouvernement persiste à maintenir cette partie de notre droit public sous le joug de réglemens illégaux.

Rappelons en quelques-uns :

Le premier septembre 1827, arrêté rendu sur le rapport du directeur général, de la commission pour les affaires du *culte réformé*, et du ministre de la justice, décidant que la commission centrale pour les affaires des Israélites, ainsi que tous colléges de la commission israélite, et commissions d'écoles re-

ligieuses, veilleront à ce que personne ne remplisse les fonctions de professeur de *religion et de théologie*, de rabbin ou assesseur de rabbin, ou de ministre du culte, sans avoir préalablement subi les examens requis à cet égard, et sans avoir été appelé et préposé à cet effet; quant aux personnes qui se permettraient d'exercer *incompétemment* ces fonctions, elles encourront, dit l'arrêté, les peines de la loi du 6 mars 1818.

Dans un pays où la loi de l'état proclame la liberté des opinions religieuses et des cultes, il paraîtra sans doute étrange de voir la commission du culte réformé et les tribunaux chargés, par le roi, de maintenir la pureté du dogme israélite.

En vertu du même droit de monopoliser l'instruction publique, si clairement écrit dans la loi fondamentale, que le pouvoir lui-même renonce à l'y trouver aujourd'hui, l'exercice des professions le plus étrangères à l'administration, est subordonné à la fréquentation des écoles officielles; c'est sur le même fondement que s'appuient les arrêtés du 14 juin et du 14 août 1825, toujours

intacts en ce qui concerne l'instruction civile, et décidant, l'un, que les études faites hors du royaume après le premier octobre suivant fermeront aux Belges les portes des universités, c'est-à-dire la carrière d'avocat, de notaire, de médecin, etc.; l'autre, que nulle école latine, ni collége, ni athénée ne peuvent être érigés sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, et que personne ne pourra enseigner à des enfans de plus d'une famille les langues latine et grecque, *même dans des maisons particulières*, sans avoir obtenu certains grades académiques, sous peine d'être poursuivi en vertu de la loi du 6 mars 1818.

Que penser ensuite d'un arrêté du 16 août 1824, portant défense de former ou d'établir de nouvelles communions religieuses sans le consentement du roi? Que penser surtout de la défense d'élever ou de bâtir de nouvelles églises ou de nouveaux édifices destinés à l'exercice du culte public, reconstruire ceux qui existent, ou en changer l'ordonnance, sans la même autorisation?

Par suite de cet arrêté, les administrateurs

d'une église ne peuvent pas même aliéner la plus faible partie du mobilier sans l'autorisation royale. Supposez que pour réparer la toiture on n'ait d'autre ressource que de vendre un tableau : il faudra garder le tableau et laisser pleuvoir sur le prêtre et les assistans, jusqu'à ce que le roi ait statué.

Lisez encore l'arrêté du 30 mars 1827, publiant des dispositions réglementaires sur la tenue des synagogues; vous y verrez que nul Israélite ne peut établir de synagogues ou oratoires particuliers sans autorisation; vous y verrez de plus qu'on ne peut y suivre que la liturgie approuvée par un arrêté royal du 26 février 1814. La sollicitude de l'auteur du réglement s'étend jusqu'aux prières du soir et aux prières du temps de deuil.

Et tout cela en présence de ces dispositions si formelles de la loi fondamentale :

« La liberté des opinions religieuses est » garantie à tous. (190.)

» L'exercice d'aucun culte ne peut être » empêché, si ce n'est dans le cas où il pour- » rait troubler l'ordre et la tranquillité pu- » blique. » (193.)

Je pourrais étendre singulièrement la série de ces usurpations; je pourrais citer un grand nombre d'arrêtés sur la chasse et sur la pêche dont aucun ne dérive de la législation; je pourrais grossir la liste des restrictions imposées à diverses branches d'industrie sur lesquelles les lois n'ont rien statué; je pourrais montrer l'autorité administrative centrale s'immisçant dans les plus minces détails de l'économie intérieure des établissemens de bienfaisance; faisant, par exemple, défense aux administrateurs d'employer, pour les vêtemens des hospitalisés, des draps de fabrique étrangère, alors même que ces établissemens ne reçoivent aucun subside du trésor public; je pourrais rapporter des mesures de fiscalité ou de police que nulle attribution constitutionnelle ou légale ne justifie ; mais il faut se borner. Cet essai est plus de théorie que de critique, et quand j'ai cité des faits, c'est parce que j'en avais besoin comme exemples. Quiconque veut là-dessus en savoir davantage n'a qu'à parcourir le *journal officiel*; il ne cherchera pas long-tems.

J'ai tâché surtout de faire ressortir une erreur trop accréditée, celle qui consiste à supposer dans l'administration générale des attributions *à priori*, tandis que l'administration ne peut rien légitimement hors du cercle des attributions que lui confère expressément, soit la constitution, soit la législation ordinaire. Quand ailleurs on a cru nécessaire de déroger à ce principe, on l'a fait, et voici à cet égard un exemple qui confirme et éclaircit la règle. Je le puise dans cette même constitution de Norvége de 1814, à laquelle j'ai déjà fait d'autres emprunts :

« Le roi peut donner et abolir des or-
» donnances concernant le commerce, la
» douane, l'industrie et la police, pourvu
» toutefois qu'elles ne soient *contraires* ni à
» la constitution ni aux lois décrétées par
» la diète. Elles resteront en vigueur *pro-*
» *visoirement* jusqu'à la diète prochaine. »
(Art. 17).

Il est impossible de mieux résoudre la question : Quand la loi parle, le gouvernement, comme autorité réglementaire et adminis-

trative, ne peut rien contre la loi; si elle est muette, il ne peut rien encore; ici il a faculté d'agir; mais, on le voit, ce n'est pas en vertu du droit commun, car alors la délégation serait superflue; c'est uniquement en vertu d'un droit exceptionnel, exprès, et qu'on a même rendu provisoire dans le dessein de prévenir, à cet égard, tout abus durable.

PARAGRAPHE IV.

APERÇU DES DIVERSES ATTRIBUTIONS CONSTITUTIONNELLES DU ROI.

Ordre de succession.—Revenus.—Tutelle.—Régence.—Inauguration.

Il faut d'abord rechercher les dispositions relatives à la royauté dans le chapitre II de la loi fondamentale, bien qu'elles ne s'y trouvent pas toutes, à beaucoup près.

Ce chapitre est intitulé *Du Roi.*

La section première renferme les règles de la succession au trône. Elle décide que la couronne est héréditaire par droit de primogéniture de mâle en mâle; qu'à défaut de descendance mâle en ligne directe, la couronne passe aux frères du roi ou à leurs descendans mâles par mâles, aussi par droit de primogéniture. Les filles du roi ne sont appelées qu'à défaut de descendans mâles

en ligne collatérale. Les autres cas de succession ne devant se présenter que rarement, il me semble inutile de les exposer ici.

Les descendans légitimes des successeurs du roi actuel sont les descendans issus d'un mariage consenti par le roi, de commun accord avec les états-généraux. Une princesse qui se marie sans le consentement des états-généraux n'a point de droits au trône; une reine abdique les siens en se mariant sans cette approbation.

Le roi, qui n'a pas de successeur appelé par la loi fondamentale, ne peut en proposer un que de commun accord avec les états-généraux.

Le roi des Pays-Bas ne peut porter une autre couronne, et en aucun cas le siége du gouvernement ne peut être placé hors du royaume.

La section II fixe les revenus du roi.

Ils sont de 2,400,000 florins, payables par le trésor public. Il a été laissé au roi actuellement régnant la faculté de demander, en déduction de ces revenus, des domaines en toute propriété, à concurrence d'une somme de 500,000 florins de produits.

Des palais d'été et d'hiver, convenablement meublés, sont affectés à l'habitation du roi, avec une somme annuelle qui ne peut excéder 100,000 florins pour leur entretien.

Le roi et les membres de la famille royale sont exempts de toutes impositions personnelles et directes ; ils ne sont exempts de l'impôt foncier que pour les habitations qui leur sont assignées. Ils sont soumis à toutes les autres impositions.

La section III organise la tutelle du roi mineur : le roi est majeur à 18 ans. La tutelle ne peut être déférée sans le concours des états-généraux.

La section IV est relative à la régence. Elle est exercée pendant la minorité du roi, ou lorsque le roi se trouve hors d'état de régner. Les états-généraux doivent également intervenir dans la nomination du régent.

La section V détermine les formes de l'inauguration du roi. Là se trouve reconnu, par les termes du serment royal et du serment que le président des états-généraux

prête en inaugurant le monarque, le principe que la souveraineté réside originairement dans la nation, principe que reconnaissent plusieurs autres dispositions du pacte fondamental *.

« Je jure *au peuple des Pays-Bas* de » maintenir et d'observer la loi fondamen- » tale, etc. » (Serment du roi.)

« Nous jurons, *au nom du peuple des* » *Pays-Bas*, qu'en vertu de la loi fondamen- » tale de cet état, *nous vous recevons et* » *inaugurons comme roi*, etc. » (Serment du président des états-généraux.)

Les formes de l'inauguration ne laissent aucun doute sur l'origine de la royauté dans les Pays-Bas, et rendent superflue toute controverse sur le point de savoir si le roi avait à la couronne des droits antérieurs à la loi fondamentale. La maison de Nassau, en acceptant le trône des mains de la nation, a formellement abdiqué toute prétention à de tels droits, et ne date, comme dynastie royale, que de son inauguration. Sa position

* Voyez les articles 13, 21, 25, 26, 27, 51.

est à cet égard identiquement la même que celle de la maison régnante en Angleterre.

Affaires étrangères. — Droit de paix et de guerre. — Traités. — Force armée. — Colonies.

« Le roi a la direction des affaires étran-
» gères; il nomme et il rappelle les ministres
» et les consuls. » (Art. 56.)

Il ne faut jamais perdre de vue que le roi n'exerce légalement son pouvoir que sous la responsabilité de ses ministres. Ainsi la direction des affaires étrangères est soumise à l'examen et à la critique des chambres et de la presse; et si le ministre de ce département prêtait en cette qualité son concours à un acte criminel, il serait passible de poursuites.

« Le roi déclare la guerre et fait la paix;
» il en donne connaissance aux états-géné-
» raux. Il y joint les communications qu'il
» croit compatibles avec les intérêts et la
» sûreté de l'état. » (Art. 57.)

Il faut remarquer ici que la prérogative

rencontre des limites dans la faculté qu'ont les chambres de refuser les subsides, sans lesquels il n'y a pas de guerre durable possible.

Les dépenses nécessitées par une guerre appartiennent au budjet annal, puisqu'aux termes de l'article 123, les dépenses à porter au budjet décennal sont celles qui se rapportent à l'état de paix.

Ainsi le droit de guerre et de paix, qui est généralement attribué au pouvoir exécutif, même dans les constitutions républicaines, et qu'on ne pourrait placer dans d'autres mains sans de graves inconvéniens, est subordonné à des conditions qui en préviennent l'abus.

« Au roi appartient le droit de conclure
» et de faire tous les autres traités.

» Il en donne connaissance aux deux
» chambres des états-généraux, aussitôt
» qu'il croit que l'intérêt et la sûreté de
» l'état le permettent.

» Si des traités conclus en tems de paix,
» contiennent une cession ou un échange
» d'une partie du territoire du royaume ou
» de ses possessions dans les autres parties

» du monde, ils ne sont ratifiés par la loi
» qu'après qu'ils ont été approuvés par les
» états-généraux. » (Art. 58.)

Ainsi, le roi peut faire des alliances défensives et offensives.

Si toutefois il s'engageait à fournir des subsides en argent à des alliés, il ne pourrait exécuter cet engagement sans le concours des états-généraux. Aucun impôt ne saurait être prélevé sans ce concours, et l'impôt voté ne peut recevoir d'autre destination que celle que lui assigne le budjet des dépenses.

S'il s'agissait de subsides en hommes destinés à combattre hors du royaume sous un drapeau allié, le roi ne pourrait pas les prendre dans la milice sans le consentement des états-généraux. (Art. 211.)

Il ne pourrait les prendre non plus dans les gardes communales, qu'en vertu de dispositions législatives. (Art. 214.)

Le roi peut faire aussi des traités de commerce pour autant qu'ils ne dérogent point à la législation, et spécialement aux lois sur les douanes et les accises.

Il serait difficile de prévoir tous les genres de traités que le roi peut être appelé à conclure; mais, une régle à laquelle tous ces traités sont soumis, c'est leur conformité avec la loi fondamentale et la législation existante. Je crois néanmoins que le roi ne peut faire de traités d'extradition.

L'exécution de tout traité d'extradition est l'arrestation d'individus réfugiés dans le royaume. Or, l'article 168 porte que, hors le cas de flagrant délit, *nul* ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, et que la *loi* détermine la forme de cette ordonnance.

D'un autre côté, la législation dit que les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire (C. C., art. 3.); elle assimile à cet égard les étrangers aux régnicoles. Du moment que ceux-là se conforment, comme ceux-ci, aux lois de police et de sûreté, il est naturel qu'ils aient droit à la même protection.

L'intervention du pouvoir législatif me paraît indispensable pour rendre l'extradition légale. Il est de principe incontestable

que le roi ne peut, pas plus par des traités que par tout autre moyen, toucher ni à la constitution, ni à la législation existante.

On ne serait pas fondé à prétendre que le bénéfice de l'art. 168 ne concerne que les régnicoles, car il s'agit bien évidemment, dans cet article, d'une protection de la liberté individuelle; et l'art. 8 statue que tout individu qui se trouve sur le territoire du royaume, soit régnicole, soit *étranger*, jouit de la liberté accordée aux personnes et aux biens.

« Le roi dispose des forces de terre et de » mer, il en nomme les officiers, et les ré- » voque, avec pension, s'il y a lieu. » (Art. 59.)

La prérogative attribuée au roi par cet article est limitée par plusieurs dispositions de la loi fondamentale.

D'abord, chaque année, en temps de paix, le roi doit licencier un cinquième de la milice. (Art. 206.)

Il ne peut employer la milice dans les colonies. (Art. 210.)

Il ne peut lui faire franchir les limites du

royaume sans le consentement des états-généraux, sauf quelques cas exceptionnels. (Art. 211.)

Quant aux gardes communales, nous avons vu que tout ce qui les concerne doit être réglé par une loi.

« La direction suprême des colonies et » des possessions du royaume dans les autres » parties du monde, appartient exclusive- » ment au roi. » (Art. 60.)

Il résulte de cette disposition que les colonies ne sont pas nécessairement réglées, soit par la loi fondamentale, soit par la législation du royaume ; que le roi y exerce un pouvoir absolu de même nature que le pouvoir d'un roi de Prusse ou de Danemarck. Néanmoins les colonies appartenant à la nation, le roi doit rendre compte de leur administration et des avantages qui peuvent en résulter.

Les frais de cette administration sont à la charge de l'état, pourvu toutefois qu'ils soient autorisés par le budjet des dépenses.

D'après l'article 73, le roi doit soumettre à la délibération du conseil d'état toutes les

mesures générales d'administration pour les colonies. Cette garantie est la seule qui puisse tempérer, au moins par voie de persuasion, le pouvoir illimité de la couronne envers les peuples de nos possessions d'outre-mer.

Finances. — Monnaie.

« Le roi a la direction suprême des finances ; il règle et fixe les traitemens des colléges et des fonctionnaires qui sont acquittés par le trésor public; il les porte sur le budjet des dépenses de l'état.

« Les traitemens des fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. » (Art. 61.)

Les expressions *direction suprême des finances* ne semblent pas absolument exactes. Dire que le roi *a l'administration des finances* serait plus juste. Le roi, en effet, ne peut donner aux finances d'autre direction que celle que leur assigne le budjet. Il peut, il est vrai, réduire ou augmenter le nombre des comptables et autres agens salariés, fixer, accroître, diminuer le trai-

tement de la plupart des fonctionnaires, changer le mode de recouvrement et de comptabilité; mais dans tout cela sa prérogative est limitée par la fixation des dépenses, et par les dispositions de la loi sur les termes de paiement et sur les frais de perception, émanées du pouvoir législatif. Supposez que le roi ait l'intention de porter à 20,000 florins le traitement de chacun des 18 gouverneurs du royaume, ce qui élèverait cette dépense à 360,000 florins, et que les états-généraux n'allouent de ce chef que 180,000 florins, le traitement se trouvera réduit, pour chacun de ces fonctionnaires, à 10,000 florins. Toute somme dépensée pour cet effet au delà de l'allocation votée par les états-généraux, serait un détournement de deniers qui donnerait lieu, contre le ministre ordonnateur, à une action en restitution, sans préjudice des pénalités légales.

Le roi doit soumettre tous les ans à la chambre des comptes un état détaillé des recettes et des dépenses de tous les départemens d'administration générale, de tous

Digitized by Google

les comptables du gouvernement et autres, en se conformant à cet égard aux dispositions d'une loi spéciale. (Art. 202.)

Il doit en outre faire mettre annuellement sous les yeux des états-généraux un compte détaillé de l'emploi des deniers publics. (Art. 128.)

Nous voyons dans le chapitre intitulé *Des Finances*, que le roi nomme les membres de la chambre des comptes et du collége des monnaies; les membres de la chambre des comptes, sur une liste triple que lui présente la seconde chambre des états-généraux.

C'est dans ce même chapitre qu'est rappelé ce principe, sans lequel il n'y a pas de gouvernement représentatif: « Aucune im-
» position ne peut être établie au profit du
» trésor public qu'en vertu d'une loi. »

« Le roi a le droit de battre monnaie; il peut la faire frapper à son effigie. » (Art. 62.)

« Le roi ne peut régler ni le poids, ni le titre, ni la valeur des monnaies. » (Art. 200.)

Anoblissement. — Ordres de chevalerie, nationaux et étrangers.

« Le roi confère la noblesse; ceux qu'il anoblit présentent leurs diplomes aux états de leur province. Ils participent de suite aux prérogatives attachées à la noblesse, et nommément au droit d'être inscrits dans le corps équestre, s'ils réunissent les conditions requises. » (Art. 63.)

« Tout ordre de chevalerie est établi par une loi, sur la proposition du roi. » (Art. 64.)

« Des ordres étrangers, qui n'imposent aucune obligation, peuvent être acceptés par le roi et par les princes de sa maison, de son consentement.

» Aucun ordre étranger, quel qu'il soit, ne peut être accepté par un autre sujet du roi sans sa permission expresse. » (Art. 65.)

« Cette permission est également requise pour l'acceptation de tous titres, dignités ou charges étrangères.

» A l'avenir des lettres de noblesse conférées par un prince étranger ne peuvent être

acceptées par aucun sujet du roi. » (Art. 66.) Voyez, à la rubrique *Rapports avec les états provinciaux*, ce qui est dit sur les prérogatives politiques de la noblesse.

Droit de grâce.

« Le roi a le droit de faire grâce, après » avoir pris l'avis de la haute-cour du » royaume. » (Art. 67.)

Le droit de grâce ne commence qu'après l'action définitive du pouvoir judiciaire. Il ne peut donc être transformé en abolition de poursuites et ne doit jamais entraver le cours de la justice. Je pense aussi que les lettres de grâce ne doivent pas être motivées ; sans cela elles pourraient porter atteinte à la considération de l'ordre judiciaire et jusqu'à certain point à l'indépendance de la magistrature.

Le droit de grâce ne s'exerce qu'à l'égard de la peine proprement dite, et aux conséquences qui s'y rattachent directement. Il ne peut atténuer l'effet des condamnations civiles prononcées au profit des tiers, telles

que des dommages et intérêts. Ce n'est pas en effet comme tribunaux de répression que les juges statuent sur ces matières ; c'est comme exerçant par exception une juridiction civile.

Le roi est obligé de prendre l'avis de la haute-cour, mais l'obligation de se conformer à cet avis ne lui est pas imposée. Cependant ce que la loi fondamentale prescrit à cet égard, devient une garantie du bon exercice du droit de grâce dans tous les cas où la couronne est désintéressée, et c'est le plus grand nombre.

Droit de dispense.

« Outre le droit de dispenser dans les cas déterminés par la loi même, le roi, lorsqu'il y a urgence, et que les états-généraux ne seront point assemblés, accorde des dispenses à des particuliers dans leur intérêt privé, et sur leur demande, après avoir entendu le conseil d'état : ces dispenses ne sont accordées en matière de justice, qu'après avoir pris l'avis de la haute-cour, et dans

les autres matières, celui des départemens d'administration qu'elles concernent. »

« Le roi donne connaissance aux états-généraux de toutes les dispenses qu'il a accordées dans l'intervalle d'une session à l'autre. » (Art. 68.)

On ne conçoit aisément ni le but ni la portée de cet article : le droit qu'a le roi d'accorder des dispenses dans les cas déterminés par la loi n'avait pas besoin d'être rappelé par la constitution. Quant au pouvoir législatif, nous ne connaissons pas de faits auxquels l'exercice du droit qu'on lui suppose ici peut s'appliquer. La loi, il est vrai, peut créer de tels faits.

Nous observerons seulement, avec l'un des rédacteurs de la loi fondamentale, M. Gendebien, que cet article ne confère pas au roi la faculté de déroger aux lois par des dispenses. Il ne saurait opérer seul ce qu'il ne pourrait faire conjointement avec les états-généraux. Ainsi il ne peut, non plus qu'eux, déroger à la loi fondamentale, porter atteinte à des droits acquis, dispenser d'obligations contractées, exempter de poursuites,

affranchir de peines fondées sur la loi, le droit de grâce sauf.

Nous lisons dans Hallam que les rois d'Angleterre ont possédé, à peu près de tout temps, le droit d'accorder des dispenses ou exemptions de prohibitions et de peines portées par certaines lois. L'abus de cette prérogative, ajoute l'écrivain, a beaucoup contribué à la révolution.

Participation au pouvoir législatif.

Le roi présente aux états-généraux les projets de loi, et leur fait telles autres propositions qu'il juge convenables.

Il sanctionne ou rejette les propositions que lui font les états-généraux. (Art. 70.)

Le roi doit s'adresser d'abord à la seconde chambre. (Art. 106.)

Par la proposition, la sanction ou le rejet de la loi, le roi participe, comme on voit, au pouvoir législatif. Cette participation lui est d'ailleurs conférée en termes exprès par l'art. 105 de la loi fondamentale.

Deux écrivains célèbres blâment l'usage

adopté en France de soumettre à la chambre les projets de lois dans la forme d'une ordonnance royale. « Les ministres, dit M. de Châteaubriand, apportent aux chambres leur projet de loi dans une ordonnance royale. Cette ordonnance commence par la formule : *Louis par la grâce de Dieu*, etc. Ainsi les ministres sont forcés de faire parler le roi à la première personne; ils lui font dire qu'il a médité dans sa sagesse leur projet de loi, qu'il l'envoie aux chambres dans sa puissance : puis surviennent des amendemens qui sont admis par la couronne, et la grâce de Dieu et la sagesse et la puissance du roi, reçoivent un démenti formel. Il faut une seconde ordonnance pour déclarer encore, par la grâce de Dieu, la sagesse et la puissance du roi, que le roi (c'est-à-dire le ministère) s'est trompé. »

L'objection est plus spirituelle que solide. Il ne s'agit là que de formules, bien peu importantes du moment où la responsabilité ministérielle est familière à tous les esprits, et fait réputer les actes de la couronne œuvres du ministère. M. de Châteaubriand

admet qu'une ordonnance royale doit être signée par le roi. Mais dans une ordonnance royale on peut aussi se tromper; par une ordonnance royale on peut violer la constitution. Il faudrait donc aussi, pour échapper à une censure qui peut compromettre sa dignité, que le prince s'abstînt de signer les ordonnances. Autant vaudrait dire que les jugemens des tribunaux ne doivent pas commencer par la formule Charles, ou Guillaume, ni se terminer par *mandons et ordonnons*, attendu que des jugemens pouvant être absurdes, réformés ou cassés, c'est le roi qui est réputé absurde, c'est la majesté royale qu'on réforme et qu'on casse. Laissons en paix les formules et la grâce de Dieu. Était-on libre lorsque Bonaparte se qualifiait encore d'*empereur par la constitution de la république ?*

M. Benjamin-Constant va plus loin que M. de Châteaubriand : il ne veut pas que le roi signe les ordonnances, et en cela il ne fait que reproduire la conséquence de son principe de la séparation du pouvoir royal et du pouvoir ministériel, distinction qui

n'est point généralement adoptée. Mais ce publiciste, en voulant avec raison que tout acte, *royal* ou *ministériel*, soit contre-signé et placé sous la responsabilité du ministre signataire, efface d'une main ce qu'il crée de l'autre. Chaque fait de la couronne devient ainsi fait ministériel, par la solidarité et la responsabilité qu'acceptent librement, à cet égard, les agens du roi. Le discours du trône, alors que le monarque lui-même le prononce, n'est pas excepté; il est réputé l'œuvre des ministres.

Ce qu'il importe, c'est, en présentant ou en discutant une proposition, de ne jamais invoquer le nom du roi. C'est vraiment alors qu'on tomberait dans l'alternative de compromettre la dignité du prince ou l'indépendance de la discussion. Au parlement d'Angleterre, si quelqu'un disait : *le roi souhaite, le roi verrait avec peine*, il serait rappelé à l'ordre sur-le-champ.

Aussi long-temps qu'une loi n'est pas promulguée, je ne mets pas en doute qu'elle ne soit un simple projet qu'il est libre au roi d'annuler. Le projet fût-il émané de lui

et adopté par les deux chambres, la couronne a le droit de ne pas le convertir en loi par la promulgation.

Ce principe est sans danger dans son application; il est peu probable que la couronne refuse la promulgation à un projet soumis par elle aux chambres. Il est très-désirable au contraire que le roi ne soit pas toujours lié par la présentation du projet. En provoquant une délibération parlementaire, le prince fait un appel aux lumières des chambres et de la nation. Ses réflexions personnelles, les observations de ceux qui approchent du trône et des ministres, les argumens de la presse donnent-ils au pouvoir royal la conviction que le projet est vicieux, il doit pouvoir le retirer. Cette conviction résulte-t-elle seulement de la discussion parlementaire, il doit, malgré l'adoption même du projet, pouvoir encore l'empêcher de devenir loi. Il est de l'intérêt du trône que la loi, et surtout la loi proposée en son nom, ait obtenu une majorité assez forte pour représenter le vœu de la nation. En Angleterre, pays qu'il faut tou-

jours citer, puisqu'entré avant tout autre dans la carrière constitutionnelle, il a vu se développer les conséquences réelles de ce régime, il est très-rare qu'un bill passé à une faible majorité soit promulgué ; il arrive même que lorsque le ministère voit une minorité assez considérable s'opposer aux bills présentés dans l'intérêt de la couronne, il abandonne les affaires.

Les avantages du principe que la couronne n'est pas liée par la présentation, l'emportent tellement sur les inconvéniens fort rares qui peuvent s'y rattacher; le bon sens est si complétement d'accord avec ce système, qu'il ne faudrait rien moins qu'un texte formel pour l'interdire. Or, nous ne voyons rien de semblable dans la loi fondamentale. L'article 119, qui s'applique également aux projets de loi émanés de la couronne et à ceux que propose la chambre élective, la seule qui ait l'initiative, se sert du mot *adoptés*, qui n'est pas synonime de *proposés*.

Digitized by Google

Conseil d'état. — Ministère.

Il y a un conseil d'état. Ce conseil est composé de vingt-quatre membres au plus, choisis, autant que possible, dans toutes les provinces du royaume; le roi les nomme et les révoque à volonté.

Le roi préside le conseil d'état: il nomme, s'il le juge convenable, un secrétaire d'état vice-président. (Art. 71.)

Par ces mots *autant que possible*, la précaution prise dans le but que toutes les provinces soient représentées au conseil d'état n'est pas assurée. Le roi peut en choisir tous les membres dans la même province sans excéder ses pouvoirs.

Il faut remarquer cependant que si ces nominations se faisaient à dessein contre le vœu de la constitution, le ministre qui aurait contresigné l'ordonnance de nomination encourrait un juste blâme, et qu'il s'exposerait à voir la chambre refuser au budjet l'allocation relative aux frais du conseil d'état.

Le roi ne peut nommer un étranger conseiller d'état. (Art. 8.)

Le prince héréditaire, qui est de droit membre du conseil d'état et qui prend séance à 18 ans, ainsi que les autres princes de la maison royale que le roi peut y appeler à leur majorité, ne sont pas compris dans le nombre des membres fixé par l'art. 71. (72.)

Le roi soumet à la délibération du conseil d'état les propositions qu'il fait aux états-généraux, et celles qui lui sont faites par eux, ainsi que toutes les mesures générales d'administration intérieure du royaume et de ses possessions dans les autres parties du monde.

En tête des lois et des dispositions royales, il est fait mention que le conseil d'état a été entendu.

Le roi prend de plus l'avis du conseil d'état dans toutes les matières d'intérêt général ou particulier, qu'il juge à propos de lui soumettre. Le roi décide seul, et il porte chacune de ses décisions à la connaissance du conseil d'état. (73.)

On voit que le conseil d'état, ou plutôt

le conseil du prince, n'a nulle espèce de juridiction, et n'exerce que des fonctions purement consultatives, bien qu'il y ait pour le roi obligation de prendre l'avis de cette assemblée dans les cas mentionnés à l'article qui précède. Cette obligation résulte évidemment de ces expressions *le roi soumet,* et plus particulièrement encore de ce que la loi fondamentale exige la mention, en tête des lois et des ordonnances d'intérêt général, que le conseil a été entendu.

Le roi n'est pas tenu de lui soumettre les mesures d'intérêt particulier qu'il se propose d'adopter. Il faut cependant excepter le cas prévu par l'art. 219 de la loi fondamentale, relatif aux travaux qu'il remet sous la direction des états-provinciaux.

L'avis du conseil-d'état n'est pas obligatoire. Le roi peut suivre l'opinion de la minorité comme celle de la majorité. Le conseil fût-il unanimement opposé aux mesures dont l'appréciation lui est soumise, le roi n'en serait pas moins libre de faire prévaloir son opinion personnelle. C'est ce qu'établissent ces mots : *Le roi décide seul.*

Non-seulement l'opposition, même unanime, du conseil d'état n'enchaîne pas l'action du roi, mais du moment où la moindre représentation lui déplairait, il peut renvoyer tout conseiller récalcitrant, il peut destituer le conseil en masse. Malgré cela, l'existence de cette assemblée peut se justifier. La couronne n'a nulle raison d'en exclure les hommes consciencieux et éclairés; elle a intérêt au contraire à les y introduire; à mesure que nos mœurs constitutionnelles se formeront, on verra les membres du conseil d'état se souvenir davantage du serment qu'ils prêtent de rester fidèles à la constitution. (Art. 76.)

Le secret des délibérations du conseil d'état est propre à ménager la susceptibilité du prince et de ses premiers agens, à les faire revenir d'une opinion erronée dont le sacrifice ne blesse pas autant l'amour-propre que peuvent le faire des concessions sollicitées avec les formes plus vives, plus solennelles, du débat parlementaire. La couronne, éclairée par un premier avis, par une discussion qui se passe, pour ainsi dire,

Digitized by Google

en famille, peut se donner les honneurs de la spontanéité, ou s'épargner ce qu'elle croit une humiliation. Il n'y a pas, dira-t-on, d'humiliation à céder au vœu du pays; c'est le devoir des gouvernans. Malheureusement les gouvernans sont des hommes; il faut les prendre avec leurs qualités et leurs faiblesses. Là comme ailleurs, plus qu'ailleurs peut-être, les petites passions jouent souvent un grand rôle. On doit aussi faire la part à notre inexpérience du gouvernement représentatif; plus tard ces habitudes d'huis clos s'effaceront.

Il ne faut pas d'ailleurs concentrer ses regards sur le présent : les questions fondamentales qui agitent aujourd'hui tous les esprits seront un jour résolues; elles le seront, n'en doutons pas, au profit de la liberté. Une fois ce grand procès terminé, c'est vers les réformes purement législatives, vers les mesures d'administration proprement dite, que l'essor devra se diriger. Or personne ne peut douter que chaque fois que la couronne voudra user de son initiative devant les chambres, il ne soit utile que ses

projets soient soumis à l'examen d'un conseil composé de jurisconsultes et d'administrateurs, que ces projets soient élaborés, perfectionnés par eux. Dans les matières qui se lient à un système politique de gouvernement, nous ne croyons l'opposition du conseil d'état ni bien vive ni surtout bien efficace; mais lorsqu'il s'est agi de mesures qui étaient sans rapport avec ce système, nous pensons que plus d'une fois ce corps a exercé une utile influence.

« Le roi peut nommer des conseillers d'état extraordinaires sans traitement : il les appelle au conseil quand il le juge convenable. » (Art. 74.)

« Le roi établit des départemens ministériels, en nomme les chefs et les révoque à volonté; il peut appeler un ou plusieurs d'entr'eux, pour assister aux délibérations du conseil d'état. » (Art. 75.)

« Le serment que prêtent les chefs des départemens ministériels et les conseillers d'état, ordinaires et extraordinaires, contient, indépendamment de ce que le roi trouve à propos d'y insérer, l'obligation

d'être fidèle à la loi fondamentale. » (Art. 76.)

Rapports avec les états-généraux.

Le roi nomme les membres de la première chambre. Leur nombre est de quarante au moins, de soixante au plus. Ils sont inamovibles.

Il nomme le président de la seconde chambre pour la durée d'une session, sur une liste triple que la chambre lui présente.

Il reçoit le serment des députés ou délègue à cet effet le président de la chambre.

C'est sans doute par une fausse interprétation de cette dernière disposition, qu'il a été rendu, le 8 décembre 1819, un arrêté royal prescrivant la forme des démissions à donner par les membres des états-généraux, et que plusieurs membres de la chambre élective, déférant à cet arrêté, ont offert leur démission au roi. Si un député avait à présenter sa démission à qui que ce soit, il est clair que c'est aux états-provinciaux qu'il devrait s'adresser, car c'est d'eux qu'il tient ses pouvoirs, ce sont eux qui ont à le remplacer.

Digitized by Google

La prétendue nécessité d'être relevé de son serment par celui qui l'a reçu, ne signifie rien : le serment est attaché aux fonctions, il en est la conséquence ; l'effet cesse avec la cause. Le serment d'ailleurs ne devrait jamais être prêté avant la vérification des pouvoirs. Ce n'est qu'après cette formalité que la régularité du mandat est officiellement constatée.

La marche la plus naturelle est de notifier à la chambre qu'on se retire. La chambre doit aussitôt en informer officiellement le roi, afin qu'il puisse faire convoquer les états-provinciaux, chargés de nommer un successeur au député démissionnaire.

Une marche contraire présente des inconvéniens. Si la couronne accepte de telles démissions, elle peut s'arroger le droit de varier les formes de l'acceptation, distribuer l'éloge ou le blâme sur la conduite d'un membre qui se retire, exercer ainsi sur la chambre une sorte de suprématie dont la prétention serait une atteinte à la dignité et à l'indépendance de la représentation nationale. Chacun peut se rappeler les formes anti-parlementaires de l'arrêté-Brugmans.

Le roi a le droit de convoquer les chambres en session extraordinaire, quand il le trouve bon.

Il ouvre la session ordinaire qui a lieu annuellement sans convocation ; il peut la fermer après le vingtième jour de son ouverture.

Nous avons vu plus haut que le roi participe à l'exercice du pouvoir législatif, et qu'il exerce cette importante prérogative, non-seulement par le droit de proposition mais par le veto et la sanction.

Rapports avec les états-provinciaux.

Le nombre total de membres dont les états-provinciaux sont composés, et le nombre à élire par chaque ordre, sont fixés par le roi, d'après l'avis d'une commission qu'il nomme dans chaque province. (Art. 130.)

Cette double fixation a été opérée en 1825 par le réglement sur la formation des états-provinciaux.

Le nombre total pour le royaume est de 1128.

La loi fondamentale avait dit que les nobles pourraient être réunis ou non en corps équestres, selon qu'il serait jugé convenable. Le réglement de 1825 a opéré cette réunion pour toutes les provinces. Les réglemens particuliers de ces corps ont été faits par eux-mêmes, mais ils ont dû être soumis à l'approbation du roi.

La *première* convocation des nobles ou corps équestres, et la *première* admission ont été attribuées au roi. Il en résulte que maintenant c'est à ces corps mêmes qu'appartient le droit de régler leurs convocations et de prononcer l'admission de nouveaux membres.

La partie du réglement des régences concernant le concours de l'ordre des villes à la nomination des membres des états-provinciaux, a été, comme les autres parties de ce réglement, rédigée par des commissions nommées par le roi. L'art 132 de la loi fondamentale conférait ce droit à la couronne.

Ces réglemens devaient être adressés aux états-provinciaux, chargés de les soumettre, avec leurs observations, à l'approbation du

roi. Cette formalité ne pouvait être bien efficace, puisque le roi était maître de n'avoir nul égard à ces observations.

L'exercice du droit d'élection aux états-provinciaux, pour l'ordre des campagnes, a été réglé de la même manière.

Conformément à l'art. 137 de la loi fondamentale, le roi a nommé, dans chaque province, un gouverneur chargé, selon les instructions qui lui sont données de sa part, d'assurer l'exécution des lois et de veiller aux intérêts de la province. Ce fonctionnaire préside l'assemblée des états et la députation permanente.

Le roi peut faire convoquer extraordinairement les états-provinciaux; mais d'après la loi fondamentale et le réglement, ils s'assemblent de droit une fois par an.

Les états soumettent les frais de leur administration au roi. En cas d'approbation, il doit les comprendre dans le budjet du royaume.

D'après l'art. 145 de la loi fondamentale, les états sont chargés de l'exécution des lois relatives à la protection des différens cultes

et à leur exercice extérieur, à l'instruction publique, aux administrations de bienfaisance, à l'encouragement de l'agriculture, du commerce et des manufactures, ainsi que de toutes autres lois que le roi leur adresse à cet effet.

Outre l'exécution des lois, l'art. 55 de la loi fondamentale impose aux états l'obligation d'obéir aux ordonnances qui leur sont transmises de la part du roi. Il faut remarquer que, dans le même article, les états provinciaux ne prennent cette obligation qu'*en conformité de la loi fondamentale*, et que d'après l'art. 138, ils jurent d'*observer cette loi, sans s'en écarter d'aucune manière ni sous quelque prétexte que ce soit.*

Le roi statue sur les différends qui peuvent s'élever entre les autorités locales, mais seulement lorsque les états ne parviennent point à les concilier.

Les réglemens et ordonnances que les états rendent dans l'intérêt général de la province, ne sont valables qu'après l'approbation royale. Le roi a aussi le droit de suspendre et d'annuler ceux de leurs actes qu'il

juge contraires aux lois et à l'intérêt général.

Le réglement d'ordre intérieur des états doit aussi avoir l'assentiment du roi.

Quiconque reçoit une pension d'une puissance étrangère, sans autorisation du roi, ne peut être membre des états-provinciaux, ni exercer le droit de voter. (Réglement, art. 4, 21, 23.)

L'art. 70 du réglement confère au président des états voix délibérative; son opinion est même prépondérante en cas de partage *.

L'article 71 suppose en outre que le président a droit de voter en matière d'élection, pusqu'il ne fait nulle exception pour le cas où l'on voterait au scrutin secret, ce qui, d'après l'article 142 de la loi fondamentale, a lieu pour les élections et la présentation de candidats.

Il me paraît que le roi n'a pu légalement investir le président d'un pareil droit.

Quelle est la source des pouvoirs exercés

* L'article 39 de l'*Instruction des gouverneurs* reproduit cette disposition.

Digitized by Google

par les membres des états-provincaux? L'élection. Les états des provinces, dit l'article 129, sont composés de membres élus par les trois ordres suivans : les nobles ou corps équestres, les villes, les campagnes.

Or les gouverneurs ne sont pas *élus* dans le vrai sens de ce mot. Ils ne le sont du moins par aucun des trois *ordres* chargés de composer l'assemblée provinciale.

L'article 130 dit que le nombre *total* des membres dont les états sont composés, et le *nombre* à élire pour chaque ordre sont fixés par le roi. Or cette fixation a été faite; et l'on a si bien senti que les gouverneurs ne pouvaient y figurer, qu'on ne les y a pas compris. Conçoit-on quelque chose au delà du *nombre total?*

L'article 140 suppose que tout membre des états est nommé par un corps collectif ou *assemblée*.

L'article 142, en fixant le mode de voter, ne parle que des *membres des états*.

Il faut remarquer en outre que les états des provinces ne sont pas seulement des corps administratifs, ce sont aussi des colléges électoraux.

Or conçoit-on qu'on soit membre d'un collége électoral, chargé de nommer les députés de la nation, et qu'on tienne son droit, non de l'élection populaire, mais du choix de l'autorité? Que devient, dans ce système, l'indépendance nécessairement présumée de tout électeur?

Que peut-on opposer à des notions si simples?

La disposition de la loi fondamentale portant que les gouverneurs *président* les états et la députation?

Mais *présider* les états et être *membre* des états sont deux choses très-distinctes. Il s'en faut qu'il y ait entre elles un lien nécessaire. Quand ces deux attributions sont conférées à la même personne, c'est que d'ordinaire elle est, d'avance, membre du corps auquel elle appartient. C'est ainsi que le président de la seconde chambre vote, parce qu'il est en même temps membre de la chambre, élu comme chacun de ses collègues.

On peut très-bien concevoir la présidence sans la faculté de délibérer. En Angleterre, par exemple, le président de la chambre

des communes, le *Speaker* (*orateur*), bien qu'il soit nommé par la chambre et confirmé seulement par le roi, ne prend nulle part à la délibération, si ce n'est dans quelques cas exceptionnels *.

Nous avons dans nos lois des analogies plus frappantes.

Qui est-ce qui remplit les fonctions de président dans les colléges d'électeurs chargés de nommer aux états provinciaux pour l'ordre des campagnes ? Le bourgmestre de la commune, chef-lieu du district.

Voyez les articles 50, 51, 54, 55, 60 du réglement, où cette qualité de *président* lui est textuellement conférée; et bien, quoique président il ne vote pas; de plus, s'il est électeur il ne peut pas présider. (Article 48.) Non-seulement on voit ici la présidence pouvant exister sans le vote, mais le vote et la présidence déclarés incompatibles; ce qui prouve assez qu'il n'y a pas un lien nécessaire entre ces deux prérogatives, et qu'on ne saurait valablement induire de l'une l'existence de l'autre.

* Bentham; *Tactique des Assemb.*

Il en est de même pour l'élection aux fonctions municipales. Les nominations des électeurs se font sous la *présidence* du bourgmestre. Cette qualité de président lui est aussi textuellement conférée par les articles 32, 33, 36, 41. Or non-seulement il ne vote pas s'il n'est électeur, mais s'il est électeur il ne peut présider.

Ainsi au plat-pays, le bourgmestre, président de droit du collége électoral, ne vote pas.

Ainsi dans les villes, le bourgmestre, président de droit du collége électoral, ne vote pas.

Par quelle exception à la règle, par quel renversement de toute analogie, le gouverneur, président de droit d'un collége électoral, voterait-il?

C'en est assez, ce semble, pour prouver que la loi fondamentale, en conférant aux gouverneurs la présidence des états et de la députation, ne leur a pas donné voix délibérative, ne leur a point donné surtout la qualité d'électeur aux états-généraux. Conçoit-on en effet des électeurs de la repré-

Digitized by Google

sentation nationale nommés par la couronne, et faudrait-il moins qu'un texte précis pour établir un fait aussi directement réprouvé par toutes les idées reçues, par le simple bon sens ?

L'article 1er du réglement exige en outre, pour être *membre* des états, des conditions d'âge, de domicile et de cens qu'un gouverneur peut ne pas réunir. Par exemple cet article veut qu'on soit, au moment de sa nomination, domicilié dans la province depuis un an et six semaines. L'utilité de cette clause est évidente : pour délibérer sur les intérêts de la province, il faut avoir eu le tems de connaître, d'apprécier ces intérêts. Comment un gouverneur, nommé en juin, pourrait-il satisfaire en juillet à une pareille prescription ?

Il est inutile après cela de faire ressortir cette autre irrégularité, entée sur une première violation de la loi : le réglement et l'instruction donnent aux gouverneurs voix prépondérante, tandis que l'article 141 de la loi fondamentale exige la *majorité absolue* des voix, ce qui réduit le partage des votes

à un rejet. La loi fondamentale l'a ainsi voulu, et nul réglement ne peut y déroger.

Nous avons vu que les ordonnances et réglemens des états provinciaux doivent, avant leur mise à exécution, être approuvés par le roi.

L'article 146 qui exige cette formalité ne parle que d'ordonnances et de réglemens faits dans l'intérêt général de la province. D'autres actes, ne concernant que telle localité, tel individu, pourraient recevoir leur exécution sans être revêtus de l'approbation royale. Toutefois si ces actes lui paraissent contraires aux lois ou à l'intérêt général, le roi peut les suspendre ou les annuler. Ces dispositions justifient l'intervention accordée au gouverneur par le moyen de la présidence: ce fonctionnaire, chargé de veiller, dans sa province, de la part du roi, à l'exécution des lois et aux intérêts généraux et locaux, est averti, par sa présence aux délibérations, de tout ce qui s'y traite, et possède ainsi les moyens de remplir son devoir, en éclairant son chef, en appelant son attention sur telle ordonnance qui lui semble illégale ou nui-

sible, sur tel acte dont l'annulation lui paraît nécessaire.

La nomination du greffier des états est attribuée au roi par le réglement; il le choisit dans une liste de trois candidats au moins que lui présente l'assemblée générale. Le roi s'est réservé la faculté d'interpréter ou de changer le réglement arrêté pour la formation des états. Mais d'après les articles 6 et 7 de la loi fondamentale, cette faculté ne peut s'étendre jusqu'à modifier le droit de voter dans les villes et les campagnes, ni l'admissibilité dans les administrations provinciales ou locales. Depuis le 24 août 1825, époque où expira la dixième année qui suivit la promulgation de la loi fondamentale, ce qui est établi par les réglemens sur le *vote* et *l'admissibilité* fait partie de la constitution. C'est ce qu'a proclamé le roi lui-même dans l'arrêté par lequel il abroge les dispositions relatives aux incapacités attachées à certaines formes de démissions, bien qu'on puisse contester la justesse des conséquences déduites dans la décision royale.

Ainsi le roi ne peut rien changer aux dis-

positions qui fixent l'âge, le cens électoral et les autres conditions à remplir pour être ayant-droit, électeur, membre des états provinciaux, apte aux fonctions de bourgmestre, échevin, assesseur, conseiller. Il ne peut dans ces matières introduire des changemens, même par voie d'interprétation. Il n'y aurait sans cela qu'à choisir une forme plus ou moins déguisée : sous prétexte d'interpréter des expressions douteuses, on abrogerait les textes les plus précis. Il en est de cette partie des statuts provinciaux et locaux comme de la loi fondamentale à laquelle ils sont assimilés : le pouvoir constituant seul peut y toucher.

Ces principes s'appliquent également aux dispositions qui concernent l'ordre équestre, dans le réglement pour la formation des états provinciaux.

Ainsi, aux termes de l'article 6, l'ordre équestre choisit à son gré dans son sein, dans l'ordre des villes ou des campagnes ; d'après l'article 7, il nomme dans la province de Liége 21 membres; d'après l'article 14, il jouit de l'élection directe. Rien de tout cela

ne peut être changé ni par l'ordre équestre ni par le roi, car tous ces articles appartiennent au *statut provincial;* ils sont relatifs au *droit de voter;* ils font corps avec la loi fondamentale.

Les réglemens d'ordre des états provinciaux et de l'ordre équestre, n'étant ni les statuts provinciaux ni les statuts locaux dont parle l'article 6 de la constitution, peuvent être changés; mais le roi n'a le droit de faire ces changemens que de commun accord, soit avec les états provinciaux, s'il s'agit de leurs réglemens, soit avec l'ordre équestre s'il est question du sien. (Art. 131, 152, L. F.)

Les réglemens pour la formation des états et même les réglemens d'ordre intérieur ne sont pas uniformes dans tout le royaume. Ils peuvent offrir quelques différences quant à l'intervention qu'ils accordent au gouvernement, mais ces différences sont peu importantes.

Rapports avec les administrations locales.

Les réglemens d'après lesquels les administrations des villes et villages exercent leur pouvoir, ont dû être rédigés par les états provinciaux, et soumis à l'approbation du roi. Ils ne peuvent être en opposition avec la loi fondamentale. (Art. 154.)

L'auteur du *Manuel du Hainaut* s'exprime ainsi sur l'origine des réglemens pour la formation des états provinciaux et des réglemens pour les administrations locales :

« Vers la fin de 1815, le roi nomma dans chaque province une commission pour rédiger un projet de réglement des états provinciaux, en leur donnant pour modèle l'ancien réglement de la province de Hollande. Les commissions y firent quelques changemens, ce qui en rendit la rédaction différente dans chaque province. Leur travail fut soumis à la sanction royale, et, après quelques modifications, arrêté comme *réglemens concernant la formation des états*. On fit de la même manière ceux des villes et des campagnes, sauf qu'ils furent de plus présentés aux observations des états. Quant aux corps équestres, ils organisèrent eux-mêmes leurs réglemens, qu'ils soumirent à la sanction royale.

» On s'aperçut bientôt que tous ces réglemens étaient incomplets; et, en 1824, le moment où ils allaient devenir en grande partie irrévocables, étant prochain (L. F. 6 et 7), on voulut les corriger. Peut-être voulait-on encore autre chose : les réglemens rédigés sur des bases assez libérales (c'était la mode en 1815), commençaient probablement à faire ombrage au pouvoir (les temps étaient changés). Mais il fallait conserver la réputation de libéralisme, et voici comment on s'y prit. On insinua aux états provinciaux de proposer des changemens à leurs réglemens, et on leur présenta une rédaction toute faite, dans la vue, disait-on, d'établir l'uniformité. Les états, présidés, comme on sait, par les gouverneurs, obéirent, et proposèrent au gouvernement les changemens que le gouvernement désirait qu'ils proposassent. On sent que la proposition fut acceptée. De là les réglemens de 1825, *concernant la formation des états des provinces en général, et les états de la Frise en particulier*. On changea de la même manière les réglemens du *plat-pays;* ceux des villes avaient été refaits en 1824 par une commission nommée à cet effet. Ainsi furent définitivement arrêtées nos dispositions constitutionnelles sur l'exercice des droits politiques; dispositions qui, depuis le 24 août 1825, sont censées faire partie de la loi fondamentale *.

* L'auteur du *Manuel* se trompe; les dispositions de ces

» Ces nouveaux réglemens apportèrent plusieurs changemens remarquables. Ce sont eux qui introduisirent la disposition dont on a tant parlé, celle qui exclut des administrations provinciales et communales « tous ceux qui ont été démis par le roi *ou par des autorités reconnues par le roi aptes à le faire*, de quelque emploi ou fonction, etc. » Le réglement pour la formation des états abolit les suppléans; mais sans doute par forme de compensation, il doubla la durée des fonctions des membres des états; de sorte que les élections pour la représentation provinciale, qui avaient lieu auparavant chaque année, n'arrivent plus aujourd'hui que tous les deux ans. Dans les villes, les époques des élections furent encore plus reculées : la loi fondamentale prescrivait de les faire *chaque année* (art. 133 et 134); elles avaient été remises à *deux ans* par les premiers réglemens; celui de 1824 statua qu'elles n'auraient lieu que *tous les trois ans*. Les électeurs furent nommés pour un terme de *neuf années*, et les conseils municipaux *élus à vie!* »

Tout ce qui est d'intérêt purement communal est abandonné à la direction de l'administration locale. Son pouvoir s'exerce conformément aux réglemens qui, sauf le

réglemens ne sont censées, comme je l'ai dit, faire partie de la loi fondamentale qu'en ce qui concerne le *vote* et l'*admissibilité*.

vote et l'admissibilité aux emplois de la commune, peuvent être modifiés. La loi fondamentale, statuant que ces réglemens doivent être faits par les états, et ne réservant au roi que l'approbation, il semble naturel que toute modification s'opère de la même manière. Il n'en est pas ainsi; c'est, comme on l'a vu, le roi seul qu'on a investi du droit de changer à volonté la partie des réglemens qui n'est pas réputée d'ordre constitutionnel.

Cette délégation ne me paraît point valable. Les états provinciaux ne peuvent abdiquer ainsi leurs prérogatives au profit du roi. Le roi ne tient de la loi fondamentale que le droit d'approuver ou de ne point approuver les réglemens locaux tels que les lui présentent les états. Si le roi avait la faculté de les changer sans l'intervention des corps provinciaux, il est clair que l'initiative en cette matière, conférée à ces corps par la constitution, serait complètement aliénée, ce qui ne saurait légalement s'opérer.

Les administrations locales ont l'initiative dans tout ce qui est d'intérêt purement communal, dans la formation du budjet par

exemple. Sans cela le principe, si formellement exprimé par la constitution, que ces administrations ont la direction *pleine et entière* de leurs intérêts particuliers et domestiques, serait méconnu. On peut leur refuser l'allocation d'une dépense proposée par elles, mais leur en prescrire une serait violer leurs droits constitutionnels.

Ce sont les états qui sont chargés d'arrêter les budjets que leur soumettent les administrations locales (art. 156); mais le roi a le droit d'annuler ceux des actes des assemblées provinciales qu'il juge contraires aux lois ou à l'intérêt général : ainsi nul doute que si les états avaient excédé leurs pouvoirs envers une administration locale, à l'occasion de son budjet, le roi ne pût réparer cette irrégularité.

Ce principe s'applique généralement aux actes des états dans leurs rapports avec les autorités locales; et comme la plupart des actes de ces autorités sont soumis à la sanction des états, il en résulte que le roi peut indirectement exercer à cet égard une grande influence.

Il peut d'ailleurs requérir des états l'envoi de tout budjet communal. (Art. 159.)

Aucune nouvelle imposition communale ne peut être établie sans le consentement du roi (art. 158). Il résulte des termes de cette disposition, que la simple continuation d'un impôt local autorisé par le roi n'a besoin, pour être légale, que de l'approbation des états provinciaux. Mais cette approbation doit se renouveler chaque année.

Le roi donne les instructions nécessaires à l'apurement des comptes à rendre par les administrations locales. (Art. 159.)

Les réglemens, que nous ne nous proposons pas d'examiner dans un simple résumé des attributions constitutionnelles du roi, lui attribuent, nous le croyons, une intervention exagérée dans l'administration des localités. Il ne faut pas perdre de vue toutefois que deux considérations importantes exigent de certains administrateurs locaux une subordination envers le gouvernement. Ceux de ces fonctionnaires qui, à la différence des simples conseillers, exercent un pouvoir d'exécution, sont chargés non-seu-

Digitized by Google

lement d'appliquer les résolutions du corps communal, mais en outre d'exercer la police judiciaire et de seconder l'action de l'autorité centrale agissant comme pouvoir administratif et faisant exécuter les lois. A ce double titre, la nécessité qu'ils soient jusqu'à certain point sous la dépendance du gouvernement ne saurait être révoquée en doute.

Nous avons à faire ici la même observation que nous avons présentée à la fin du précédent chapitre. C'est que depuis le 24 août 1825 le roi ne peut faire aucun changement, soit directement, soit par voie d'interprétation, aux dispositions du réglement relatives au droit de voter dans les villes et villages, et à l'admissibilité dans les administrations municipales et communales.

Ordre judiciaire. — Nomination des juges et des officiers du ministère public.

La justice est rendue au nom du roi. (Art. 162.)

Le roi nomme les membres de la haute

cour sur une liste triple que lui présente la seconde chambre des états généraux.

Il nomme le président de la haute cour parmi ses membres.

Il en nomme le procureur-général (article 176). Il en nomme aussi les avocats-généraux, bien que la loi fondamentale ne le dise pas textuellement. Les avocats-généraux sont de véritables procureurs-généraux sous une dénomination différente. L'art. 186 d'ailleurs, en les déclarant inamovibles, semble prouver que la loi fondamentale a entendu conférer leur nomination à la couronne. Il y aurait en outre une inconséquence manifeste à donner aux procureurs-généraux des subordonnés qui tinssent leur nomination d'une autre source que leur chef.

Toute action civile *personnelle* dirigée contre le roi doit être portée devant la haute cour.

Le roi nomme les membres des cours provinciales ou d'appel sur une liste triple que lui présentent les états provinciaux.

Il nomme les présidens de ces cours parmi leurs membres.

Il en nomme les procureurs-généraux. Il en nomme aussi les avocats-généraux, malgré l'espèce de silence gardé à cet égard par la loi fondamentale, qu'il faut interpréter comme nous l'avons dit plus haut. (Art. 182.)

Le roi nomme les membres de la haute cour militaire. Le président de ce corps doit être un *jurisconsulte.* Cette expression est assez vague; dans son sens le plus naturel, elle s'applique à un membre de l'ordre judiciaire ordinaire ou à un membre du barreau. Tout au moins le mot *jurisconsulte* exclut-il ici un militaire, puisque dans la loi fondamentale, il est employé par opposition au titre d'*officiers* de terre et de mer.

La loi fondamentale ne confère pas textuellement au roi le droit de nommer les membres des tribunaux criminels, autres que les cours provinciales. Mais elle semble le supposer, en déclarant que les membres de ces tribunaux, ainsi que les officiers du parquet qui y sont attachés, sont inamovibles. C'est du reste un point à régler par le pouvoir législatif lors de l'établissement de pareils tribunaux, établissement qui, à

la différence des cours provinciales, est purement facultatif.

Les membres de la haute cour, des cours provinciales et des tribunaux criminels, les procureurs-généraux, avocats-généraux, substituts, greffiers, commis-greffiers, près ces cours et tribunaux, les membres de la haute cour militaire, sont inamovibles. (Articles 186-188.)

Il est à remarquer que bien que la loi d'organisation judiciaire ait proclamé l'inamovibilité de tous ces fonctionnaires par ses articles 56, 81 et 86, elle a formellement violé le principe à l'égard des membres du parquet, par l'art. 12. Il peut y avoir de bonnes raisons contre l'inamovibilité des membres des parquets; mais la loi fondamentale ayant résolu la question, il n'appartenait pas au pouvoir législatif de méconnaître ses prescriptions. Il y a surtout quelque chose de peu digne à proclamer un principe au moment même où on vient de le violer.

La loi fondamentale ne confère pas au roi le droit de nommer les membres des

Digitized by Google

tribunaux d'arrondissement et de canton, mais elle ne s'oppose pas à ce que le pouvoir législatif lui attribue cette prérogative. Elle lui est dévolue par la loi d'organisation judiciaire, qui a rendu inamovibles les juges d'arrondissement. Par cette même loi, le roi nomme et révoque à volonté les membres du ministère public près ces tribunaux.

Cultes.

« Le roi veille à ce que les sommes allouées pour les cultes, qui sont acquittées par le trésor public, ne soient pas détournées de l'emploi auquel elles sont affectées. » (Art. 195.)

« Il veille à ce qu'aucun culte ne soit troublé dans la liberté d'exercice que la loi fondamentale lui assure.

» Il veille de même à ce que tous les cultes se contiennent dans l'obéissance qu'ils doivent aux lois de l'état. » (Art. 196.)

Il est à remarquer qu'à la différence de ce qui lui est libre de faire pour d'autres fonctionnaires salariés, le roi ne peut toucher aux traitemens des ministres du culte,

tels que ces traitemens existaient à l'époque de la promulgation de la loi fondamentale. Il en est de même pour les pensions et pour tous les autres avantages dont les cultes ou les prêtres étaient en possession à cette époque. C'est le texte formel de l'art. 194 de la loi fondamentale.

Défense de l'état.

« Le roi veille à ce que des forces suffisantes de terre et de mer, formées par enrôlement volontaire de nationaux ou d'étrangers, soient constamment entretenues. » (Art. 204.)

« Il ne peut incorporer des troupes étrangères dans l'armée du royaume sans le consentement des états généraux. » (Art. 205.)*

« En cas de guerre, ou dans d'autres circonstances extraordinaires, le roi peut appeler et tenir réunie la milice entière. Mais dans ce cas, si les états généraux ne sont pas assemblés, il doit les convoquer, leur faire connaître l'état des choses, et se con-

* Voyez ce qui a été dit sur le même sujet sous la rubrique : *Force armée.*

certer avec eux pour les mesures à prendre. » (Art. 209.)

La prérogative royale est encore subordonnée directement ici au vote des subsides. Si le roi jugeait que pour être suffisantes les forces de terre et de mer doivent atteindre tel contingent, et que les chambres, différant d'opinion, ne votassent que les deux tiers ou la moitié des fonds nécessaires à l'entretien de ces forces, la couronne devrait les réduire dans cette proportion.

Nous avons vu que le roi ne peut employer la milice hors du royaume sans le consentement des états-généraux, et que jamais elle ne peut être envoyée dans les colonies.

Ni l'organisation de la milice, ni le nombre des miliciens, ni les dispositions relatives aux gardes communales et à la levée en masse, ne peuvent être arrêtés par le roi : tous ces points doivent être réglés par la loi.

Direction des eaux, ponts et chaussées, travaux hydrauliques, etc.

Le roi a la surveillance suprême des ouvrages hydrauliques, ponts et chaussées, sans distinction si la dépense se fait par le trésor public ou de toute autre manière. (Art. 215.)

Le roi fait exercer la direction générale des eaux, ponts et chaussées, de la manière qu'il juge la plus convenable. (Art. 216.)

Indépendamment de la surveillance que le roi peut attribuer à la direction générale sur des ouvrages entretenus aux frais de colléges, de communes ou de particuliers, cette direction est chargée, d'après les instructions du roi, de tous les travaux hydrauliques relatifs aux ports de mer, rades, rivières, digues, ponts, chaussées, etc., dont les frais de construction sont en tout ou en partie aux frais du trésor public. (Art. 217.)

De ces textes il résulte que le roi a la *surveillance* des travaux hydrauliques, ponts et chaussées, soit que la dépense de créa-

tion et d'entretien se fasse par le gouvernement, soit que cette dépense lui soit commune avec une société, une compagnie d'actionnaires, ou un seul particulier, soit que le trésor public y reste entièrement étranger.

Quant à la *direction*, qui est plus que la *surveillance*, le roi ne la fait exercer sur les travaux mentionnés à l'article 217, que lorsque les frais de construction sont supportés, partiellement au moins, par le gouvernement. Cette interprétation, la seule qu'admette le bon sens, est aussi la seule qui se concilie avec l'article 215. C'est d'ailleurs ce qui résulte encore de l'article 220, où, parlant des travaux hydrauliques, digues, etc., entretenus aux frais de colléges, communes ou particuliers, la loi fondamentale soumet ces travaux non à la *direction* mais à la *surveillance* de l'administration supérieure ou des états-provinciaux, si le gouvernement le juge convenable. Le but de cette surveillance est de prévenir que la construction ou les réparations de tels travaux ne nuisent à l'intérêt général. (Art. 220.)

Digitized by Google

« Si parmi les ouvrages mentionnés à la » fin de l'article précédent, il s'en trouve » dont la *direction* peut être confiée aux » états de la province, soit à cause d'un in- » térêt moins général, soit pour raison d'uti- » lité ou de convenance, tirée de la chose » même, elle leur est attribuée, soit exclu- » sivement, soit concurremment avec la di- » rection générale. » (Art. 218.)

Il s'agit toujours de travaux dont les frais sont supportés en tout ou en partie par le trésor public.

C'est au roi à prononcer sur l'utilité ou la convenance de cette délégation. Il décide, après avoir entendu les états-provinciaux, et le conseil d'état. Il fixe en même tems le mode de pourvoir aux frais d'entretien de ces travaux. (Art. 219.)

Il semble cependant, d'après l'article 221, que les états provinciaux ont de droit la surveillance de tous les travaux hydrauliques non destinés à contenir les eaux des rivières, ainsi que la surveillance des canaux, navigations, lacs, eaux, ponts et chaussées, pour autant que ces objets soient entretenus aux

Digitized by Google

frais de colléges, communes ou particuliers.

Il ne faut pas donner à ces expressions, *fixer le mode de pourvoir aux frais d'entretien*, une signification trop étendue. Cela ne veut pas dire que le roi puisse créer une taxe pour faire face à ces dépenses. Si les travaux sont d'intérêt général et entrepris par le gouvernement ou pour son compte, c'est au trésor public à pourvoir aux frais de leur entretien sur le produit général des impôts. Si ces travaux sont d'intérêt purement provincial, c'est aux états des provinces à proposer les moyens de couvrir ces frais et de voter, sauf l'approbation du roi, une imposition provinciale.

Tel est le sens des articles 143 et 146 de la loi fondamentale, portant, l'un, que les états soumettent au roi les frais de leur administration, l'autre, qu'ils sont chargés de tout ce qui tient à l'administration et à l'économie intérieure de leur province. Le roi ne peut pas plus établir d'impôt provincial ou communal, qu'il ne peut en créer un au profit de l'état.

Le vrai sens de cet article est que le roi,

en statuant sur les observations que les états lui soumettent, quant à la convenance de leur confier la direction des travaux, peut décider qu'il sera pourvu aux frais dans telle proportion par le trésor public, dans telle autre par la province; libre à celle-ci d'arriver à son contingent par un droit de barrière, ou de navigation, d'en fixer le montant et la durée, le tout sauf l'approbation royale.

Si l'établissement d'une route, d'un canal, etc., est entrepris par des particuliers, le droit de péage, destiné à les indemniser de leur entreprise, doit être voté par la législature si l'établissement est d'intérêt général; par les états-provinciaux, l'approbation royale sauve, si l'entreprise est purement d'intérêt provincial.

On doit avouer du reste que la rédaction de ce chapitre laisse à désirer; plusieurs dispositions sont obscures, et il en est qui semblent ne pouvoir se concilier entre elles.

Les états des provinces ne peuvent modifier les réglemens des colléges dits *Hoogheemraadschappen*, *heemraadschappen*, *wa-*

teringen, *waterschappen*, directions de digues, ou polders, sans l'approbation du roi. Les états soumettent aussi au roi le mode de nommer aux places vacantes dans ces colléges. (Art. 222.)

Le roi peut attribuer à la direction des eaux, ponts et chaussées, la surveillance des tourbières, carrières, houillères, autres mines et minières, ainsi que toutes irrigations, endiguemens, et desséchemens, quoiqu'en règle générale cette surveillance appartienne aux états-provinciaux. (Article 223.)

Lorsque le produit des péages perçus dans une province, sur les grandes communications du royaume, excède la dépense à laquelle l'entretien et l'amélioration de ces communications ont donné lieu dans la même province, l'excédent, s'il n'est tenu en réserve par le roi pour une dépense de même nature, peut être employé aux mêmes fins là où le roi l'ordonne. (225).

Instruction publique et établissemens de bienfaisance.

La loi fondamentale présente l'instruction publique comme un objet constant des soins du gouvernement, et impose au roi l'obligation de faire rendre compte tous les ans aux états-généraux de l'état des écoles supérieures, moyennes et inférieures. (226.)

Nous ne faisons nulle observation sur le sens de cette disposition de la loi fondamentale, le ministère ayant abandonné la prétention d'y trouver le monopole de l'enseignement au profit de la couronne, et ayant reconnu que tout ce qui concerne l'instruction publique doit être régi par des mesures législatives.

Le gouvernement a le droit d'établir des écoles; la loi fondamentale lui en fait en quelque sorte un devoir; mais si ces établissemens ne répondaient point à la confiance publique, ce serait un devoir aussi pour la législature de refuser les subsides nécessaires à leur entretien.

Les administrations de bienfaisance et l'éducation des pauvres sont également recommandées aux soins du gouvernement par la constitution. Le roi doit aussi en faire rendre annuellement compte aux états-généraux. (228.)

Il est évident qu'il ne s'agit ici que d'un droit de surveillance et de protection.

Attributions transitoires.

L'autorisation de prendre les mesures nécessaires pour mettre la loi fondamentale à exécution dans toutes ses parties, et avec la célérité permise, a été donnée au roi. On lui a conféré en outre le droit de faire la première nomination de tous les fonctionnaires et de tous les colléges, quel que fût le mode de nomination adopté par la loi fondamentale.

La constitution ayant en outre statué que les lois antérieures à sa promulgation demeuraient obligatoires, jusqu'à ce qu'il eût été autrement pourvu, toutes les dispositions purement législatives, non contraires

à la loi fondamentale ou non abrogées jusqu'à ce jour, et qui investissent le gouvernement d'attributions quelconques, doivent être considérées comme le complément du pouvoir exécutif et administratif. Cette partie des droits du gouvernement, n'étant pas d'ordre constitutionnel mais simplement d'ordre légal, est trop compliquée et trop variable pour qu'il soit possible d'en offrir ici le tableau.

FIN.

Digitized by Google

ERRATA.

Page 23, ligne 7 : *Ils* est inviolable; lisez : *il* est inviolable.
» » » 9 : *Il* sont responsables ; lisez : *ils* sont, etc.
» 81 » 17 : Justifier *ainsi* la dérogation ; lisez : justifier *ici*, etc.
» 87 » 11 : Cette opinion, contre *lesquelles*; lisez : contre *laquelle*, etc.
» 107 » 11 : Sans excès *du* pouvoir ; lisez : sans excès *de* pouvoir.
» 110 » 19 : La loi du 11 avril 1817 ; lisez : 1827.
» 119 » 1 : *Plusieures* mesures ; lisez : *plusieurs* mesures.

Digitized by Google

Digitized by Google

8e Livraison

DES OEUVRES COMPLÈTES

de Madame de Staël.

Cette Edition, faite d'après celle qui a publiée [illegible] chez la librairie Treuttel et Wurtz, se composera au moins de [illegible] vol. in-[illegible].

Le prix de chaque volume est de [illegible] fl. [illegible] cents. Les livraisons 1 et 2 se composent de *Corinne*.

En vente à la même Librairie

EXAMEN DE QUELQUES QUESTIONS RELATIVES A L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LE ROYAUME DES PAYS-BAS, par C. de Brouckere, Membre de la Seconde Chambre des États-Généraux. Un vol. 8°. 1 fl. [illegible] cents.

Observations

SUR

LE POUVOIR ROYAL,

OU

EXAMEN

DE QUELQUES QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE LA COURONNE DANS LES PAYS-BAS;

PAR J. LEBEAU,

AVOCAT A LA COUR DE LIÉGE.

BRUXELLES,

LOUIS HAUMAN ET Ce, LIBRAIRES.

M DCCC XXX.

UB
Digitized by Google